



UNIVERSITÀ DI PISA

Dipartimento di Giurisprudenza

Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza

***La razionalizzazione degli acquisti delle  
pubbliche amministrazioni***

Il Relatore

Chir.ma Prof.ssa Michela Passalacqua

Il Candidato

Giulia Colameo

ANNO ACCADEMICO 2014/2015

Dedicata alla mia Famiglia

Intendo rivolgere un sentito ringraziamento alla Professoressa Passalacqua per essere stata *guida* oltreché fonte di stimoli per la stesura della tesi.

Grazie ai miei genitori per avermi insegnato rigore e fantasia nonché per il sostegno morale ed economico.

Devo un ringraziamento speciale a mia sorella che mi ha sempre sopportata e supportata con discrezione e semplicità.

Al mio fidanzato, angolo di serenità, divertimento e amore, grazie per il supporto e le critiche costruttive.

Infine, un ringraziamento a tutti gli amici che mi hanno accompagnata in questi anni.

## INDICE

<i>Introduzione</i> .....	III
---------------------------	-----

### CAPITOLO I

#### CENTRALIZZAZIONE DEGLI ACQUISTI

1. Dall'Economato Generale al Provveditorato Generale dello Stato.....	1
2. Programma di razionalizzazione degli acquisti nella Pubblica Amministrazione: modello Consip.....	8
2.1. Consip: prima Centrale di Committenza.....	15
2.2. Convenzioni quadro.....	19
3. I soggetti obbligati.....	23

### CAPITOLO II

#### PUBLIC E-PROCUREMENT

1. E-government cenni generali.....	33
2. E-procurement nelle Direttive Europee: gli accordi quadro.....	38
3. L'e-procurement nell'esperienza italiana .....	46
3.1. MEPA e procedure telematiche d'acquisto.....	50
3.2. Le gare telematiche .....	56
4. Relazione della Commissione Europea sullo stato di interoperabilità raggiunto nel 2014 e obiettivi futuri	58
5. Le novità introdotte dalla direttiva 24/2014/UE.....	60

## CAPITOLO III

### CENTRALI DI COMMITTENZA TERRITORIALI

1. Dal "Modello Consip" alle "aggregazioni d'acquisto"	66
1.1. Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 .....	70
1.2. Legge Finanziaria 2007: "sistema a rete" .....	78
1.3. La direttiva 24/2014/UE in materia di centrali di committenza.....	81
2. Verifica dell'Avcp sullo stato di attuazione del sistema a rete .....	85
3. Decreto-Legge 24 aprile 2014, n. 66 e successive modifiche .....	89
4. Disegno di legge di stabilità 2016 .....	94
 <i>Conclusioni</i> .....	97
 Bibliografia.....	103

## **Introduzione**

Il presente elaborato affronta il tema della razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi della pubblica amministrazione, con particolare attenzione al fenomeno delle aggregazioni di acquisto. A tal fine, sono ripercorse le tappe fondamentali che hanno condotto il governo alla realizzazione del sistema attuale, anche se non ancora totalmente attuato e definitivo.

Emerge come, in questo settore, i vari interventi del legislatore siano sempre stati dettati dalla volontà di contenere la spesa della pubblica amministrazione, che pur non rappresentando unico motivo di cambiamento, ha senza dubbio giocato un ruolo determinante.

Questa logica, seguita da altre problematiche, si rinviene già alla base della decisione di abbandonare i sistemi risalenti agli anni Settanta dell'Ottocento che, fino alla fine del secolo scorso, affidarono, prima all'Economato Generale, poi al Provveditorato Generale dello Stato, le funzioni di approvvigionatore di beni e servizi per le

amministrazioni. Questi enti furono istituiti, l'uno all'interno del Ministero dell'Industria, l'altro come Direzione generale del Ministero delle Finanze, entrambi creati con l'intento di centralizzare quanto più possibile gli acquisti di beni e servizi per la pubblica amministrazione, ma divennero presto inefficienti e dispendiosi.

Sarà alla fine degli anni '90 che il legislatore darà una svolta netta alle politiche del settore assegnando a Consip, società specializzata ed esterna al governo anche se nel suo possesso, l'approvvigionamento di beni e servizi su richiesta delle amministrazioni statali, come unica centrale di committenza.

Dunque, nasce quello che verrà definito "modello Consip", un sistema basato sulla politica delle grandi quantità e della domanda aggregata per ottenere prezzi competitivi.

Questo sistema si caratterizza per gli strumenti innovativi messi a disposizione delle amministrazioni acquirenti e delle imprese, tra i quali, i principali sono le convenzioni quadro e il sistema del *marketplace*, le une per

gli acquisti di valore superiore alla soglia comunitaria, l'altro per quelli di valore inferiore alla soglia stessa.

Successivamente, con ulteriori interventi sulla scorta del Codice dei contratti pubblici e della Legge finanziaria 2007, il legislatore ha ritenuto opportuno perfezionare il sistema di approvvigionamento affiancando a Consip delle centrali di committenza che operassero a livello regionale e dessero vita, con la Centrale Unica, ad un "sistema a rete".

Tali nuovi soggetti, avvalendosi del sistema delle convenzioni e del *marketplace*, vanno ad integrare e consolidare il sistema creato da Consip, veicolando il fabbisogno di una pluralità di enti e amministrazioni in un unico centro di raccolta così da eliminare la frammentazione della spesa pubblica ed evitare eccessivi sprechi di denaro.

Dunque, un ruolo di fondamentale importanza è rivestito dalle convenzioni quadro, negoziazioni che Consip conclude con i fornitori per cristallizzare l'offerta al miglior rapporto qualità prezzo, e dal mercato elettronico della

pubblica amministrazione che grazie a cataloghi elettronici pone le basi perché domanda e offerta si incontrino agevolmente.

Questo sistema è la parziale realizzazione di quanto auspicato a livello europeo, dapprima con le direttive n. 17 e n. 18 del 2004, poi con quelle più recenti del 2014 in corso di recepimento.

Con questi interventi, il legislatore comunitario indirizza le politiche degli Stati membri, affinché esse realizzino una sempre più incisiva informatizzazione delle procedure di acquisto seguendo i principi dettati dalla politica dell' *e-procurement*, a sua volta parte di un più ampio piano d'azione di *e-government*, secondo cui l'applicazione delle nuove tecnologie ai settori amministrativi reca notevoli vantaggi riducendo sprechi in termini di tempo e denaro, accrescendo al contempo trasparenza e concorrenza nei mercati.

Pertanto, con queste recenti direttive, nel riproporre strumenti per il raggiungimento di un buon livello di informatizzazione e di coordinamento tra il livello europeo



e quello statale, il legislatore europeo auspica che si consolidi una rete di interoperabilità reciproca nel provvedere agli approvvigionamenti di beni e servizi della pubblica amministrazione.

## **Capitolo I**

### **CENTRALIZZAZIONE DEGLI ACQUISTI**

#### **1. Dall'Economato Generale al Provveditorato**

##### **Generale dello Stato**

La materia degli acquisti pubblici ha sempre rivestito un ruolo considerevole e determinante sia per la realizzazione degli obiettivi di bilancio che per la competitività del sistema economico nel suo complesso.

Fino agli anni '90, le politiche che guidarono l'azione di governo nella disciplina di tale materia hanno sempre mantenuto un approccio di tipo economico, considerando la spesa per gli acquisti pubblici come una mera voce di bilancio. Per lungo tempo, infatti, le istituzioni hanno trascurato la competitività come obiettivo cui tendere nel disciplinare la materia, rendendola, in questo modo, strumento di politica economica. La tendenza al contenimento della spesa pubblica ha fatto sì che la

normativa di settore fosse spesso contenuta nelle leggi finanziarie<sup>1</sup>.

A tal fine, con RD n. 5503 del 1870, il ministro Quintino Sella istituì un Economato Generale presso il Ministero dell'Industria.

Con esso si delineava quanto teorizzato dalla politica di centralizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione, secondo la quale l'Economato Generale avrebbe dovuto rappresentare l'unico centro d'acquisto di beni e servizi per l'intera amministrazione. Un centro organizzativo incaricato della regolamentazione e della gestione complessiva di tutte le attività attinenti al pubblico approvvigionamento.

Nei fatti però questo piano teorico non raggiunse i risultati sperati, trovando scarsa e inefficace applicazione.

L'Economato Generale rimase pressoché inoperante anche per le eccessive richieste di forniture che varie amministrazioni avanzarono, creando notevoli difficoltà

---

<sup>1</sup> E. PUCCIARELLI, *Lo Stato acquirente*, in M. GIUSTI e E. BANI (a cura di), *Complementi di diritto dell'economia*, Padova, CEDAM, 2008, p. 161.

nella gestione centrale degli acquisti. Sorserò così autonomi economati in tutti i Ministeri, ognuno ispirato a criteri e principi differenti rispetto a quelli dell'Economato Generale, provocando un aumento incontrollato delle spese per gli acquisti pubblici.

L'evidente indebolimento del rapporto istituzionale di subordinazione alle direttive politiche centrali fece attivare un profondo processo di riforma dell'ordinamento statale e, in particolare, della Pubblica Amministrazione.

Pertanto le riforme tesero al riaccentramento dei compiti d'acquisto, gestione e distribuzione dei servizi in capo a un unico organo<sup>2</sup>.

Fu così che nel gennaio del 1923, con RD n. 94, venne creato il Provveditorato Generale dello Stato (PGS) cui venne attribuita la funzione di acquirente e distributore di beni e servizi per ogni ramo della pubblica amministrazione. Inizialmente incaricato della gestione dell'intero processo di approvvigionamento di beni e servizi

---

<sup>2</sup> S. ZUCCOLOTTO, *Evoluzione storica del processo di acquisto della Pubblica Amministrazione*, in *Astrid Rassegna*, 2005, 10, reperibile su [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it).

per le diverse amministrazioni, esso costituiva una Direzione generale del Ministero delle finanze e la sua competenza includeva, oltre alle forniture di beni e servizi per il funzionamento degli uffici statali, anche il reperimento e l'amministrazione dei locali sede degli uffici stessi. Tale ultima funzione venne persa con il decreto luogotenenziale che diede vita al Ministero del tesoro, sotto il cui controllo venne trasferito il Provveditorato stesso.

Quest'organismo avrebbe dovuto garantire l'unicità di indirizzo nel settore delle pubbliche forniture e, al tempo stesso, decentrare la relativa funzione presso i singoli apparati amministrativi. Dunque, il Provveditorato avrebbe dovuto essere la sola autorità amministrativa espressione dell'azione dello stato nell'acquisizione di beni e servizi tale da garantire l'uniformità della disciplina di settore e, contestualmente, predisporre un'articolazione decentrata della struttura amministrativa per uno svolgimento più rapido ed efficiente dell'attività d'acquisto.

Di fatto però questo organismo non mantenne a lungo le ampie funzioni e la vasta area di spesa alla cui gestione

era originariamente preposto. Seguirono, infatti, molti interventi riduttivi delle sue funzioni.

Il modello organizzativo fortemente accentrato non risultava più coerente con le dimensioni assunte nel tempo dalle pubbliche amministrazioni. Pertanto iniziò una nuova fase di crisi per il sistema centralizzato a favore di uno maggiormente decentrato: talune amministrazioni ottennero maggiore autonomia gestionale nel settore degli acquisti; talaltre, invece, godettero di appositi capitoli di bilancio destinati alle forniture di beni e servizi.

In questo quadro si colloca un'importante riduzione delle competenze del Provveditorato compiuta dal decreto legislativo n. 39 del 1993 che istituì l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA) con l'incarico di promuovere, coordinare, pianificare e controllare lo sviluppo di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche.

Con tale intervento ciascuna amministrazione ottenne la competenza a procedere direttamente agli acquisti nel settore dell'informatica<sup>3</sup>.

Nel 1994, per il Provveditorato, venne meno anche il ruolo di autorità preposta alla verifica delle qualità di indispensabilità e congruità che la spesa dei singoli ministeri, dotati di autonomia, doveva presentare per essere autorizzata<sup>4</sup>.

A questo seguì, nell'ambito di una più ampia riforma, l'introduzione di importanti variazioni ai meccanismi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato tese "a riconvertire il ruolo del Provveditorato trasformandolo in un organismo di consulenza per le altre amministrazioni, con compiti non solo operativi, cioè di acquisto, ma anche di facilitazione e consulenza"<sup>5</sup>. Ciò fu realizzato con decreto

---

<sup>3</sup> L. FIORENTINO, *Il nuovo Provveditorato generale dello Stato*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, p. 1115.

<sup>4</sup> Legge n. 224/1994 con art. 44 abroga l'articolo 14 della legge n. 1140/1942.

<sup>5</sup> D. COLACCINO, *L'approvvigionamento di beni e servizi tra modello Consip e centrali d'acquisto locali*, in L. Fiorentino e B.G. Mattarella (a cura di), *L'esternalizzazione delle gestioni amministrative nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, Maggioli, 2007, p. 105 ss.

legislativo del 1997<sup>6</sup> che trasformò il PGS "in soggetto incaricato di fornire supporto in materia contrattuale e tecnica alle diverse amministrazioni, previa richiesta di intervento, anche attraverso la predisposizione di schemi contrattuali e capitolati tecnici"<sup>7</sup>. Il mancato coinvolgimento dell'alta dirigenza e la "forte resistenza culturale" all'innovazione<sup>8</sup>, determinarono l'insuccesso della riforma.

Accanto a questi ultimi interventi legislativi che svuotarono le competenze del PGS, concorsero allo smantellamento del sistema di acquisto anche altri fattori: da una parte la tendenza a una maggiore autonomia ambita e ottenuta dalle amministrazioni, che inficiava l'unità di indirizzo del settore, e la possibilità di garantire standard minimi di qualità nelle dotazioni e dall'altra la procedura di acquisto di cui si avvaleva il PGS era ormai complessa e inefficiente, non più adeguata alle esigenze

---

<sup>6</sup> Decreto legislativo del 5 dicembre 1997, n. 430.

<sup>7</sup> E. PUCCIARELLI, *Lo Stato acquirente*, in M. GIUSTI e E. BANI (a cura di), *Complementi di diritto dell'economia*, Padova, CEDAM, 2008, p. 164.

<sup>8</sup> L. FIORENTINO, *Il modello Consip dopo la legge finanziaria 2004*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 270.



delle pubbliche amministrazioni e in evidente contrasto con il principio di economicità.

Era chiara la necessità di provvedere alla riorganizzazione del sistema degli acquisti di beni e servizi.

Ebbe inizio un piano di razionalizzazione del settore degli acquisti della pubblica amministrazione che, oltre all'introduzione di nuovi organismi competenti in materia e nuove procedure d'acquisto, condusse, alla soppressione del Provveditorato Generale dello Stato ad opera dall'art. 1 del D.P.R. 147/2001.

## **2. Programma di razionalizzazione degli acquisti nella Pubblica Amministrazione: modello Consip**

La volontà consolidata di superare definitivamente il modello organizzativo e funzionale del Provveditorato Generale dello Stato trovò la sua realizzazione, per iniziativa del Ministro del tesoro Amato, con l'art. 26 della

legge del 23 dicembre 1999 n. 488<sup>9</sup> che avviò il “programma di razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione”<sup>10</sup>.

Principale obiettivo di tale programma era rappresentato dal miglioramento delle procedure degli acquisti pubblici, diretto a incrementarne semplicità, rapidità e trasparenza.

La riforma era mossa altresì dall’esigenza di approntare un sistema che garantisse il contenimento della spesa per l’acquisto di beni e servizi e, al tempo stesso, mirasse alla razionalizzazione degli assetti organizzativi e delle relative procedure, avvalendosi delle tecnologie più avanzate tra cui il sistema di *e-procurement*<sup>11</sup>.

L’attuazione del programma di razionalizzazione si basava sulla disponibilità di molteplici strumenti d’acquisto,

---

<sup>9</sup> Legge finanziaria per il 2000. Ciò a dimostrazione del fatto che il legislatore inizia a comprendere il ruolo determinante che la spesa per beni e servizi riveste nella politica finanziaria del governo.

<sup>10</sup> Reperibile in [www.mef.gov.it/dag/acquisti.asp](http://www.mef.gov.it/dag/acquisti.asp) e in [www.acquistinnretepa.it](http://www.acquistinnretepa.it).

<sup>11</sup> L’espressione e-procurement indica l’approvvigionamento pubblico on line di beni e servizi. Sistema in coerenza con il piano nazionale di e-government della PA, presentato dal Ministero per la funzione pubblica nell’anno 2000.

tra cui: Convenzioni, MEPA<sup>12</sup>, Accordi quadro, Sistema dinamico d'acquisizione<sup>13</sup>.

Sempre al fine di garantire una riduzione della spesa pubblica, il legislatore predispose un sistema che consentisse di perseguire economie di scala mirando all'aggregazione della domanda di taluni prodotti e prestazioni mediante il coordinamento delle amministrazioni e la gestione centralizzata delle procedure contrattuali.

L'art. 26 comma 1 della Legge finanziaria per il 2000 prevedeva (e prevede tutt'ora) che "Il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, nel rispetto della vigente normativa in materia di scelta del contraente, stipula, anche avvalendosi di società di consulenza specializzate, selezionate anche in deroga alla normativa di contabilità pubblica, con procedure competitive tra primarie società nazionali ed estere, convenzioni con le quali l'impresa prescelta si impegna ad

---

<sup>12</sup> MEPA acronimo di "Mercato elettronico della pubblica amministrazione", di cui si tratterà nel capitolo 2, par. 3.1. di questo elaborato.

<sup>13</sup> Temi che saranno affrontati nel corso di questo elaborato.

accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla convenzione ed ai prezzi e condizioni ivi previsti, ordinativi di fornitura di beni e servizi deliberati dalle amministrazioni dello Stato anche con il ricorso alla locazione finanziaria. I contratti conclusi con l'accettazione di tali ordinativi non sono sottoposti al parere di congruità economica. Ove previsto nel bando di gara, le convenzioni possono essere stipulate con una o più imprese alle stesse condizioni contrattuali [migliorative rispetto a quelle] proposte dal miglior offerente.”

Pertanto il modello che sorse era basato su un sistema centralizzato degli acquisti e, allo stesso tempo, su un soggetto esterno alla pubblica amministrazione cui veniva affidata la gestione delle varie attività relative all’approvvigionamento.

Il legislatore ritenne necessario ricorrere allo strumento dell’esternalizzazione, avvalendosi di una struttura centralizzata esterna che si occupasse della gestione globale delle procedure ad evidenza pubblica per

l'aggiudicazione di appalti destinati ad altre amministrazioni o enti.

La riforma attribuì all'allora Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (attuale Ministro dell'economia e delle finanze) il compito di selezionare imprese fornitrici<sup>14</sup> di beni e servizi per le amministrazioni, avvalendosi di specifiche procedure ad evidenza pubblica<sup>15</sup>. Stipulando apposite convenzioni quadro<sup>16</sup> con il Ministero, i fornitori prescelti si sarebbero impegnati ad accettare, alle condizioni e ai prezzi ivi stabiliti, ordinativi di forniture disposte dalle

---

<sup>14</sup> Il Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 definisce il termine al comma 19 dell'art. 3: << I termini "imprenditore", "fornitore" e "prestatore di servizi" designano una persona fisica, o una persona giuridica, o un ente senza personalità giuridica, ivi compreso il gruppo europeo di interesse economico (GEIE) costituito ai sensi del decreto legislativo 23 luglio 1991, n. 240, che offra sul mercato, rispettivamente, la realizzazione di lavori o opere, la fornitura di prodotti, la prestazione di servizi >>.

<sup>15</sup> L. FIORENTINO, *La riforma delle procedure d'acquisto della pubblica amministrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, p. 82.

<sup>16</sup> Il Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE all'art. 3, comma 13 stabilisce che << L'"accordo quadro" è un accordo concluso tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici e il cui scopo è quello di stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste >>.

amministrazioni dello Stato, sino alla concorrenza di quantitativo complessivo predeterminato<sup>17</sup>.

Vennero individuate le convenzioni quadro come strumento per conciliare tanto le esigenze di coordinamento, attraverso la centralizzazione della scelta del fornitore, quanto le esigenze di autonomia dei singoli centri di spesa.

Nell'espletamento delle nuove competenze, il Ministero fu autorizzato ad avvalersi del supporto di società di consulenza specializzate, pertanto conferì<sup>18</sup> a Consip S.p.a.<sup>19</sup>, società interamente posseduta dallo stesso Ministero, l'incarico di stipulare convenzioni quadro e contratti per l'approvvigionamento di beni e servizi su richiesta delle amministrazioni statali.

---

<sup>17</sup> F. DI LASCIO (a cura di), *L'acquisto di beni e servizi nel vigente sistema delle competenze legislative*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, p. 475.

<sup>18</sup> V. Decreto ministeriale 24 febbraio 2000.

<sup>19</sup> Consip acronimo di "Concessionaria Servizi Informativi Pubblici", nasce nel 1997 per gestire i servizi informatici dell'allora Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica. Inizialmente Consip S.p.a. gestisce gare per il sistema informativo della, per il sistema di gestione del personale e per il nuovo sito del Ministero del Tesoro. Nel 2000 gli viene affidata la gestione del programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi della pubblica amministrazione.

Fu scelta Consip come struttura operativa principalmente per la maggiore flessibilità organizzativa della struttura societaria rispetto a una struttura tradizionale, e per le competenze da essa maturate nel settore informatico, indispensabili per l'auspicato utilizzo delle moderne tecnologie per l'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni.

Il modello adottato era fondato, perciò, sull'affidamento della gestione unitaria del processo di acquisto ad un soggetto formalmente terzo e specializzato. Ciò avveniva tramite l'aggregazione per categorie merceologiche della domanda della pubblica amministrazione, al fine di ottenere un maggior potere contrattuale, realizzare economie di scala e, come più volte detto, ottimizzare costi e tempi dei procedimenti.

Pertanto a Consip veniva attribuito il ruolo di Centrale di committenza<sup>20</sup> anche con il compito ulteriore di acquisire

---

<sup>20</sup> V. Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, all'art. 3, comma 34 ne dà la definizione: <<La "Centrale di committenza" è un'amministrazione aggiudicatrice che: -acquista forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori, o -aggiudica appalti pubblici o

dati e informazioni utili relative al mercato della domanda e dell'offerta pubblica, per poter approntare strategie di acquisto mirate<sup>21</sup>. Essa costituiva, e costituisce tutt'oggi, la centrale acquisti della nostra pubblica amministrazione operando nell'interesse dello Stato, e il Ministero dell'Economia e delle Finanze è il suo unico azionista (MEF) del quale rappresenta una cosiddetta società *in-house*<sup>22</sup>.

### **2.1. Consip: prima Centrale di Committenza**

Consip può dunque essere considerata prima centrale di committenza nazionale e, come tale, svolge le svariate attività che nel tempo le sono state attribuite.

Si tratta di funzioni che realizza attraverso un modello organizzativo che coniuga le esigenze delle amministrazioni e le dinamiche di mercato che richiedono sempre maggior attenzione.

---

conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori >>.

<sup>21</sup> E. PUCCIARELLI, *Lo Stato acquirente*, op. cit., p. 164.

<sup>22</sup> "Società in house" indica aziende pubbliche costituite in forma societaria il cui capitale è detenuto in tutto o in parte, direttamente o indirettamente, da un ente pubblico che affida loro lo svolgimento di determinate attività.



Tali compiti possono essere distinti in tre aree principali<sup>23</sup>.

La prima riguarda, come precisato nel paragrafo precedente, la realizzazione del programma di razionalizzazione degli acquisti pubblici di beni e servizi, attraverso l'utilizzo di tecnologie informatiche e di strumenti innovativi per gli acquisti della pubblica amministrazione.

La seconda area di competenza è la cosiddetta "Area di *Procurement* verticale per le Pubbliche Amministrazioni".

Essa consiste nel supporto che Consip offre a singole amministrazioni in merito a tutti gli aspetti del processo di approvvigionamento, soprattutto in qualità di centrale di committenza, sulla base di specifiche convenzioni quadro. Attraverso questi accordi, la Consip soddisfa le richieste di beni e servizi provenienti dalle amministrazioni aggiudicatrici che ricorrono, volontariamente o

---

<sup>23</sup> In tal senso, [www.consip.it](http://www.consip.it).

obbligatoriamente<sup>24</sup>, a tali accordi, per acquistare materiali. Consip stipula le convenzioni quadro con i fornitori che accettano le condizioni ivi previste.

Tale sistema garantisce un controllo diretto di Consip sulla spesa pubblica e assicura trasparenza nella procedura di assegnazione dell'appalto.

Infine, nella terza area di attività della Consip rientrano i compiti che specifici provvedimenti di legge o atti amministrativi le assegnano per far fronte a particolari esigenze, come la funzione di monitoraggio del rispetto delle convenzioni una volta che il fornitore vi abbia aderito.

Consip gestisce tutti questi settori utilizzando le tecnologie ICT<sup>25</sup> e altri sistemi innovativi ed efficienti che consentano maggiore rapidità e trasparenza. Tra i quali, ad

---

<sup>24</sup> Leggi statali hanno spesso modificato la materia relativa all'obbligatorietà dell'adesione delle amministrazioni alle convenzioni quadro. La legge finanziaria per il 2001 prevedeva l'obbligatoria adesione alle convenzioni per le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato. Si prevedeva, invece, ricorso facoltativo per le restanti pubbliche amministrazioni che erano comunque tenute a rispettare i parametri di qualità e prezzo delle convenzioni stesse, qualora avessero voluto acquistare beni equivalenti in via autonoma.

<sup>25</sup> ICT, acronimo di *Information and Communications Technology*, è l'insieme dei metodi e delle tecnologie che realizzano i sistemi di trasmissione, ricezione ed elaborazione di informazioni.

esempio, un sito internet dedicato in cui si può facilmente consultare il catalogo di beni e servizi convenzionati.

Dal 2005 si è diffusa in dottrina la definizione “modello Consip” e due sono le accezioni utilizzate.

La prima, relativa al modello con cui essa opera, fa riferimento al prezzo *benchmark*<sup>26</sup>, la soglia che non può essere superata se l'amministrazione intende acquistare autonomamente, non aderendo a convenzioni, un bene o servizio corrispondente a quello che avrebbe potuto avere ricorrendo all'accordo. Il 26 settembre 2014 è stato pubblicato l'ultimo decreto MEF che fissa i “prezzi benchmark Consip” a cui le amministrazioni si devono attenere per la programmazione degli acquisti.

La seconda accezione attiene al sistema organizzativo, in particolare, al modello Consip come centro specializzato nella gestione del processo di approvvigionamento di beni e servizi per le varie amministrazioni richiedenti. Il metodo utilizzato è incardinato sull'interazione, come partnership e

---

<sup>26</sup> Il prezzo benchmark è il prezzo di riferimento aggiudicato in una convenzione quadro per l'acquisizione di beni e servizi.

collaborazione, con tutti i soggetti che, a vario titolo, sono coinvolti nelle suddette procedure.

Consip è la prima centrale di committenza pubblica in Italia e tra le prime in Europa a ricevere la certificazione di qualità ISO 9001:2008<sup>27</sup> per i processi d'acquisto di beni e servizi.

## **2.2. Convenzioni quadro**

Le convenzioni quadro<sup>28</sup>, o convenzioni ex art. 26<sup>29</sup>, sono una tipologia di contratto-quadro che, nel settore degli acquisti pubblici, rappresenta uno strumento di cui si avvale Consip o altre centrali di committenza regionali<sup>30</sup> per individuare, tramite procedure di evidenza pubblica, un

---

<sup>27</sup> Con la sigla ISO 9000 si identifica una serie di normative e linee guida sviluppate dall'Organizzazione internazionale per la normazione (ISO), in particolare, con ISO9001:2008 sono definiti i requisiti di un sistema di gestione per la qualità di una organizzazione.

<sup>28</sup> Le direttive comunitarie 2004/17/CE e 2004/18/CE hanno introdotto l'Accordo Quadro e ricondotto in tale tipologia contrattuale anche le convenzioni ex art. 26.

<sup>29</sup> Legge 488/1999.

<sup>30</sup> Le legge 296/2006, art. 1, comma 456, ha esteso alle centrali regionali di committenza la possibilità di stipulare le convenzioni quadro.

fornitore che accetti e si impegni a osservare le condizioni ivi previste, fino a raggiungere il massimale contrattuale.

Questi contratti sono un valido mezzo per approvvigionamenti standardizzati perché permettono di conseguire rilevanti economie di scala, contenimento della spesa per gli acquisti pubblici e realizzare così, alcuni degli obiettivi del programma di razionalizzazione avviato con la legge finanziaria per il 2000.

L'utilizzo delle convenzioni assicura vantaggi sia alle amministrazioni aggiudicatrici, che ai fornitori.

Le amministrazioni, grazie a questa semplificazione, possono godere, dei beni e servizi richiesti, in tempi più rapidi e a prezzi unitari d'acquisto notevolmente ridotti.

Vedono aumentare trasparenza e concorrenza e, allo stesso tempo, diminuire i costi eventualmente sostenuti per gestire i contenziosi.

I fornitori, invece, beneficiano sia di un accesso più semplice e immediato al mercato pubblico, sia della

garanzia di un processo negoziale improntato alla massima trasparenza.

Hanno, inoltre, la possibilità di ottenere l'incarico di fornitura per più amministrazioni con una sola gara.

Il modello di funzionamento delle convenzioni si basa su un rapporto trilaterale, i cui protagonisti sono le pubbliche amministrazioni, i fornitori e la Consip.

Prima ancora di indire la gara, viene condotta un'analisi di mercato che sonda analiticamente le richieste avanzate dalle pubbliche amministrazioni richiedenti, al fine di individuare e selezionare le categorie merceologiche di beni e servizi di cui è fatta domanda. Ottenere tali informazioni, è indispensabile per compiere una efficiente razionalizzazione delle successive attività che dovranno compiersi.

Le Autorità competenti in materia, come l'Antitrust, devono approvare la documentazione relativa alla gara prima che essa sia indetta.

Si procede alla gara e all'individuazione delle imprese fornitrici per stipulare la convenzione quadro, nella quale saranno inserite le condizioni contrattuali che verranno applicate ai vari contratti d'acquisto.

La convenzione non fa sorgere obblighi a carico della Consip verso i fornitori, perché la sua stipulazione non vincola né le pubbliche amministrazioni, né la Consip ad acquistare i quantitativi minimi o predeterminati di servizi.

Piuttosto, obbliga il fornitore ad accettare, ed eseguire, gli ordinativi di fornitura deliberati dalle pubbliche amministrazioni che aderiscono alla convenzione stessa finché sarà valida ed efficace.

Le amministrazioni aderiscono alle convenzioni recapitando alla Consip l'ordinativo di fornitura e per ricevere i beni e servizi richiesti devono rivolgendosi direttamente ai fornitori. Questo sistema consente alle amministrazioni stesse di controllare le uscite e perseguire efficacemente il contenimento della spesa per gli approvvigionamenti.

In questa fase, Consip attua la sua funzione di monitoraggio delle forniture utilizzando tre strumenti: i questionari, le verifiche ispettive e i reclami.

I primi sono somministrati a campione alle amministrazioni richiedenti; le verifiche ispettive sono eseguite da organismi di ispezione accreditati; i reclami sono segnalazioni spontanee delle amministrazioni.

Per migliorare l'efficienza delle convenzioni, è da tempo entrato in uso il sistema di acquisto *on line*, l'*e-procurement*<sup>31</sup>.

### **3. I soggetti obbligati**

Fin dall'entrata in vigore dell'art. 26 della legge finanziaria per il 2000, il legislatore non approntò un sistema rigido tale da stabilire in modo univoco quali amministrazioni dovessero aderire obbligatoriamente alle

---

<sup>31</sup> E. BUSCEMI, *La centralizzazione degli acquisti e l'e-procurement*, in *Concorrenza bene pubblico*, vol. II, 2005.



convenzioni quadro e quali, invece, avrebbero potuto ricorrervi facoltativamente.

Venne scelto quest'orientamento, apparentemente irrazionale, per rispondere di volta in volta, nel migliore dei modi, alle due esigenze confliggenti: la tutela della trasparenza per una leale concorrenza, da una parte e l'autonomia delle amministrazioni, dall'altra.

Perciò si è assistito a un avvicendamento di norme di segno opposto che hanno modificato il sistema più volte, tanto che la dottrina ha iniziato a parlare di "fasi". Con tale espressione si distinguono tre o quattro periodi (a seconda dell'impostazione della dottrina), caratterizzati da regimi più o meno cogenti di adesione alle convenzioni.

La prima fase, sancita dalla legge finanziaria per il 2000 si contraddistingueva per un regime differenziato di cogenza<sup>32</sup>, prevedeva infatti che l'adesione alle convenzioni fosse obbligatoria per le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, e facoltativa per le pubbliche

---

<sup>32</sup> F. DI LASCIO, *L'acquisto di beni e servizi nel vigente sistema delle competenze legislative*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 475.

amministrazioni rimanente che, comunque, avrebbero dovuto rispettare i *benchmarks* se avessero voluto acquistare, autonomamente, beni equivalenti.

Sempre in questa fase si colloca un primo irrigidimento del sistema introdotto dalla finanziaria del 2002<sup>33</sup> che, fermo quanto già previsto, per gli enti locali aggiunse l'obbligo di utilizzare i prezzi delle convenzioni come base d'asta al ribasso.

Con la finanziaria del 2003<sup>34</sup> si raggiunse il massimo grado di cogenza: tutte le pubbliche amministrazioni, ad eccezione degli enti locali, erano obbligate a ricorrere alle convenzioni; inoltre, venivano considerati nulli i contratti stipulati in violazione dell'obbligo. A seguito di questa riforma, ci fu un irrigidimento nei rapporti tra Consip e regioni, che rivendicavano la loro competenza in materia ex art. 117 della Costituzione. Tensioni ci furono anche tra Consip e imprese, poiché il meccanismo di gare previsto,

---

<sup>33</sup> V. legge 28 dicembre 2001, n. 448.

<sup>34</sup> V. legge 27 dicembre 2002, n. 289.

non lasciava spazio alle piccole medie imprese, causando effetti distorsivi del mercato.

La seconda fase, rappresentata dall'inversione di rotta che iniziò, pian piano, nell'agosto del 2003, si realizzò con la finanziaria per il 2004<sup>35</sup> che rese facoltativa l'adesione alle convenzioni, limitate a beni e servizi di rilevanza nazionale, per tutte le amministrazioni. Queste potevano anche usare i parametri di qualità e prezzo delle convenzioni stesse per l'acquisto di beni equipollenti, in via autonoma e recedere dalle convenzioni già in vigore.

Alla Consip, nello stesso periodo, venne attribuito anche un ruolo di consulenza per le procedure di approvvigionamento, da fornire, su richiesta, agli enti locali.

Nel luglio e nel novembre 2004<sup>36</sup>, una legge e un DPCM, confermarono la disciplina, eliminando il riferimento alla 'rilevanza nazionale' dei servizi oggetto delle convenzioni e precisarono che era obbligatorio adottare i

---

<sup>35</sup> V. legge 24 dicembre 2003, n. 350.

<sup>36</sup> V. legge 30 luglio 2004, n. 191 e DPCM dell'11 novembre 2004, n. 325.

parametri di qualità e prezzo delle convenzioni per procedere ad acquisti al di fuori di esse e, il mancato rispetto di tale obbligo, doveva essere oggetto di motivazione.

La finanziaria del 2006<sup>37</sup>, dando avvio alla quarta fase, legava l'obbligatorietà di aderire alle convenzioni al mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati nel patto di stabilità e crescita. Tutte le pubbliche amministrazioni, all'infuori delle regioni, enti locali ed enti del SSN, avrebbero dovuto obbligatoriamente aderire alle convenzioni o rispettare i parametri delle convenzioni per acquistare autonomamente dei beni compatibili, qualora l'andamento della spesa pubblica fosse stato tale da inficiare la buona riuscita del patto di stabilità e crescita.

Con la finanziaria del 2007<sup>38</sup>, viene ricostituito il regime differenziato di cogenza. Gli enti locali potevano facoltativamente scegliere di ricorrere o meno alle convenzioni Consip, le amministrazioni statali e periferiche

---

<sup>37</sup> V. legge del 23 dicembre 2005, n. 266.

<sup>38</sup> V. legge 27 dicembre 2006, n. 296.

erano, invece, obbligate ad aderirvi. La finanziaria per 2008<sup>39</sup> confermò tale regime, estendendo a tutti gli organismi aggiudicatori<sup>40</sup> la facoltà di aderire alle convenzioni.

Il decreto sulla "*spending review due*" del luglio 2012<sup>41</sup>, con l'obiettivo di ridurre rapidamente tempi e costi per gli acquisti di beni e servizi, introdusse l'obbligo, per tutte le pubbliche amministrazioni<sup>42</sup> inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, di ricorrere alle convenzioni Consip, con riferimento ai seguenti settori merceologici: energia elettrica, gas, carburanti rete, carburanti extra rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e mobile, di ricorrere alle convenzioni Consip. Inoltre, le stesse amministrazioni, Comuni compresi, avrebbero dovuto servirsi dal catalogo centralizzato per i loro piccoli acquisti sotto la soglia

---

<sup>39</sup> V. legge 24 dicembre 2007, n. 244.

<sup>40</sup> Tra cui altre amministrazioni pubbliche, compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le Università.

<sup>41</sup> V. Decreto legge 6 luglio 2012, n. 95.

<sup>42</sup> Compresa le Amministrazioni locali, le Autorità Indipendenti, le Asl e gli ospedali.

comunitaria (130mila per le amministrazioni statali, 200mila per quelle locali).

Anche la legge di stabilità 2013<sup>43</sup> è poi intervenuta in questo senso, confermando l'obbligo di ricorso al MEPA e alle convenzioni quadro per soggetti che, tradizionalmente, erano sempre stati esclusi da specifici vincoli di approvvigionamento<sup>44</sup>.

Infine, nell'agosto 2015, è stata emanata la c.d. Legge Madia<sup>45</sup>, dal nome del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, che prevede "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche".

L'articolo 7, prevedendo una revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, delega il governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della suddetta legge, uno o più decreti legislativi

---

<sup>43</sup> Legge 24 dicembre 2012 n. 228.

<sup>44</sup> L. FIORENTINO, *Le spese di funzionamento delle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, p. 356 ss.

<sup>45</sup> Legge 7 agosto 2015, n. 124.

recanti disposizioni integrative e correttive del D.lgs. 33/2013<sup>46</sup>.

Il legislatore dovrà pertanto andare a ridefinire e precisare l'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi e delle misure in materia di trasparenza e, prevedere "misure organizzative, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, anche ai fini della valutazione dei risultati", affinché possano essere pubblicate, nel sito istituzionale dell'ente di appartenenza, delle informazioni concernenti le fasi dei procedimenti di aggiudicazione ed esecuzione degli appalti pubblici, il tempo medio dei pagamenti relativi agli acquisti di beni, servizi, prestazioni professionali e forniture, l'ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici, aggiornati periodicamente. L'articolo continua elencando ulteriori elementi di cui dev'essere data comunicazione, tra cui la riduzione e la concentrazione degli oneri gravanti in capo alle amministrazioni pubbliche, ferme restando le

---

<sup>46</sup> Decreto legislativo 14 marzo 2013 in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

previsioni in materia di verifica, controllo e sanzioni; la precisazione dei contenuti e del procedimento di adozione del Piano Nazionale anticorruzione; la razionalizzazione e precisazione degli obblighi di pubblicazione degli atti istituzionali affinché vi sia una pubblicità totale o parziale delle banche dati detenute da pubbliche amministrazioni.

Si fa inoltre riferimento alle informazioni relative all'individuazione dei soggetti competenti all'irrogazione delle sanzioni per violazione degli obblighi di trasparenza e alla previsione delle sanzioni per la violazione a carico delle amministrazioni che violino le disposizioni in materia di accesso. Per quanto attiene i fornitori si promuove una semplificazione delle procedure di iscrizione negli elenchi di riferimento<sup>47</sup>.

Dunque, anche quest'ultimo intervento legislativo conferma che l'azione di Governo è finalizzata al raggiungimento di un risparmio consistente nel campo della spesa pubblica e, a tal fine, non può che confidare nel modello Consip, approfondendo massimo impegno sul buon

---

<sup>47</sup> [www.Parlamento.it](http://www.Parlamento.it).



funzionamento delle convenzioni quadro che rappresentano uno degli strumenti più efficaci per realizzare il contenimento della spesa, senza sacrificare la trasparenza delle procedure d'acquisto, principio cardine della pubblica amministrazione.

## **Capitolo II**

### **PUBLIC E-PROCUREMENT**

#### **1. *E-government* cenni generali**

“Per *e-government* si intende l’uso delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni, coniugato a modifiche organizzative e all’acquisizione di nuove competenze al fine di migliorare i servizi pubblici e i processi democratici e di rafforzare il sostegno alle politiche pubbliche”<sup>1</sup>. La Commissione Europea, nel 2003, offrì questa efficace definizione che racchiude in sé gli scopi da raggiungere e i vantaggi da perseguire con la politica di *e-government*.

Già in occasione del Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000, come obiettivi da perseguire vennero individuati: un accesso ad internet più economico, rapido e sicuro; maggiori investimenti nelle risorse umane e nella

---

<sup>1</sup> Questa definizione di *e-government* è contenuta nella Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, Il ruolo dell’*e-government* per il futuro dell’Europa, Bruxelles, 26/09/2003, COM (2003) 567, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0567:FIN:IT:PDF>.

formazione; promozione dell'uso di internet in tutti i settori.

Fu poi approntato il Piano d'Azione eEurope 2002 per stabilire le misure necessarie per realizzare tali obiettivi. La programmazione prevedeva una semplificazione nell'accesso ai dati pubblici essenziali, rendendoli reperibili on line e cercando di sviluppare strategie coordinate tra i vari paesi per lo scambio di informazioni del settore pubblico. Si intendeva semplificare le procedure amministrative nelle relazioni con le imprese, introducendo diversi strumenti reperibili on line.

L'*e-government* consiste quindi in una riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni basata sull'introduzione e l'uso, sempre maggiore, di sistemi informatici che possano contribuire all'eliminazione delle inefficienze. Questo piano mira a ottenere maggiore trasparenza e produttività del sistema, coinvolgendo in modo consistente il cittadino stesso. Le procedure amministrative potrebbero così abbandonare l'attuale sistema garantistico che, a causa dei numerosi formalismi

burocratici, risulta sempre più articolato, lento e inefficiente, e realizzare un sistema trasparente e rapido basato su sistemi di comunicazione e informazione di ultima generazione.

In questa prospettiva, il concetto di trasparenza della pubblica amministrazione si modifica: la Legge n. 241 del 1990 identificava la trasparenza nel diritto di accesso agli atti<sup>2</sup>, oggi, invece, la trasparenza si configura nella amministrazione "aperta" intesa come nuova modalità di gestione delle svariate attività amministrative. Non solo la possibilità di prendere visione dei procedimenti e degli atti amministrativi, ma un'apertura che coinvolge i cittadini in una collaborazione reciproca. Il cittadino può interagire e partecipare attivamente ai processi amministrativi, contribuendo al miglioramento dei livelli qualitativi dei servizi ad esso offerti. Questo sistema è il risultato dell'affermarsi, nelle istituzioni e nella vita quotidiana, di un utilizzo massiccio delle nuove tecnologie, in particolare

---

<sup>2</sup> Articolo 22 della Legge 241 del 1990 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi".

dell'informatica, che ha incrementato e agevolato notevolmente la comunicazione, l'interazione e la condivisione.

Tutto ciò giova alla produttività del sistema che, avendo attuato con successo il piano di razionalizzazione<sup>3</sup> da tempo avviato e dovendo sostenere meno spese grazie all'ottimizzazione della gestione e all'organizzazione delle amministrazioni con i nuovi strumenti a disposizione, migliora sempre più.

Pertanto, una buona politica di *e-government* che riesce a coinvolge i cittadini in uno scambio collaborativo nel processo decisionale, tende a consolidare il carattere democratico e pluralistico del procedimento stesso. Pertanto i cittadini saranno coinvolti e responsabilizzati al tempo stesso.

In Italia, già da tempo, è stato avviato il processo di applicazione dell'*e-government* non senza problemi. Gli impedimenti da superare sono stati, e sono tutt'oggi, di

---

<sup>3</sup> Legge del 23 dicembre 1999 n. 488.

varia natura. Alcuni di essi riguardano le infrastrutture, altri l'incompatibilità tra i sistemi operativi usati tra i soggetti operanti, altri ancora sono rappresentati da resistenze culturali ancora diffuse. Tra i diversi ostacoli, non va dimenticato il persistente problema del divario organizzativo e culturale che divide il nostro paese, non solo tra Nord e Sud ma anche tra enti di livelli diversi. A ciò conseguono notevoli difficoltà nelle comunicazioni, negli scambi reciproci tra i vari enti e, soprattutto, l'impossibilità, quantomeno nell'immediato, di uniformare i servizi di tutto il territorio. Enti predisposti all'utilizzo di mezzi innovativi ed efficienti si trovano a non poterne fare uso a causa dell'arretratezza degli strumenti in dotazione degli enti interlocutori.

Dunque nell'effettiva applicazione e realizzazione del piano di *e-government*, la vera grande differenza è fatta dalla "reale volontà dei soggetti coinvolti di cooperare per il raggiungimento dell'obiettivo comune"<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> A.CASINELLI, *L'e-government*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, p. 239.

## **2. E-procurement nelle Direttive Europee: gli accordi quadro**

L'e-procurement<sup>5</sup> è un processo di "approvvigionamento elettronico", o meglio, un processo di acquisizione di beni e servizi attraverso Internet.

È un sistema che si applica a tutta la filiera, dalla valutazione dei fabbisogni, passando per l'analisi della domanda, fino alla stipulazione dei contratti e al successivo monitoraggio degli stessi in fase di attuazione.

Gli obiettivi perseguiti da questo processo informatizzato sono rappresentati da una maggior trasparenza e rapidità delle procedure d'acquisto, che consentono di offrire alla comunità beni e servizi nel modo più efficiente possibile così da soddisfare al meglio gli utenti. Tali risultati sono raggiunti anche grazie alla possibilità, offerta dal sistema in questione, di procurarsi il materiale di interesse con il miglior rapporto qualità-prezzo conseguibile<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Con "e-procurement" si intende "electronic procurement".

<sup>6</sup> G. L. ALBANO e F. ANTELLINI RUSSO, *Public Procurement e Politica Economica*, in *Quaderni Consip*, V, 2009, p. 4.

A livello europeo, un importante intervento nel settore degli acquisti pubblici è la “Direttiva Unica Appalti” n. 18 del 2004<sup>7</sup>, approvata dal Parlamento Europeo nel dicembre 2003.

Questa Direttiva sostituisce e integra le tre precedenti direttive, risalenti al 1993, relative alle procedure di aggiudicazione degli appalti di servizi, forniture e lavori<sup>8</sup>, e rappresenta un punto di riferimento della materia tanto che tutti gli enti pubblici dei Paesi membri sono tenuti a conformarvisi, a livello nazionale, regionale e locale<sup>9</sup>.

Lo scopo cui la direttiva tende è il coordinamento e l'integrazione delle procedure di gestione degli appalti pubblici nei vari Paesi, incentivando, quanto più possibile, l'integrazione del mercato comunitario.

Anche questo nuovo intervento distingue gli appalti in base al loro valore rispetto alla soglia di rilievo comunitario.

---

<sup>7</sup> Direttiva n. 18/2004 è il Testo unico di coordinamento per l'aggiudicazione degli appalti pubblici.

<sup>8</sup> Si fa riferimento rispettivamente alla Direttiva n. 92/50, Direttiva n. 93/36 e Direttiva n. 93/37.

<sup>9</sup> L'Italia ha recepito le Direttive emanando il D. Lgs. N. 163 del 12 aprile 2006, il “Codice dei contratti pubblici, relativi a lavori, servizi e forniture”.



Ci saranno appalti di valore superiore alla soglia comunitaria per i quali le disposizioni della direttiva si applicano direttamente, e quelli di valore inferiore per i quali, non essendoci diretta applicazione della direttiva, gli Stati membri sono tenuti al rispetto dei principi fondamentali posti dalla Direttiva stessa e dal Trattato.

L'intervento europeo è ad ampio raggio e si preoccupa di individuare i modi con cui gli appalti pubblici devono essere indetti, comunicati, aggiudicati e gestiti.

Promuove l'introduzione e il maggior utilizzo di specifici strumenti telematici, auspicando una semplificazione nella fruizione e nell'accesso ad essi.

La Direttiva introduce anche nuovi sistemi d'acquisto: il sistema dinamico d'acquisto, gli accordi quadro e le aste elettroniche.

Il sistema dinamico di acquisto è definito dalla direttiva stessa come "un processo di acquisizione interamente elettronico, per acquisti di uso corrente, le cui caratteristiche generalmente disponibili sul mercato

soddisfano le esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice, limitato nel tempo ed aperto per tutta la sua durata a qualsivoglia operatore economico che soddisfi i criteri di selezione e che abbia presentato un'offerta indicativa conforme al capitolato d'onori".

Si parla di un sistema in cui gli acquisti sono conclusi a seguito di un confronto concorrenziale tra gli operatori, che avendo determinati requisiti richiesti, siano ammessi a parteciparvi.

Il suddetto metodo di acquisto riserva notevoli vantaggi alle amministrazioni che possono contare su un sistema interamente informatizzato basato su una procedura trasparente e concorrenziale oltre che flessibile e aperta.

Ciò non toglie che anche per i fornitori vi siano benefici. Essi hanno innanzitutto la possibilità di operare in un sistema che grazie alla trasparenza dei sistemi informatici, garantisce massima concorrenza e parità di trattamento. Traggono vantaggi anche dal continuo ingresso nel sistema

di nuovi fornitori che assicura dinamismo alla partecipazione.

Altro sistema d'acquisto è rappresentato dagli accordi quadro che possono considerarsi come evoluzioni delle convenzioni quadro<sup>10</sup> di cui si avvale Consip come strumento per l'approvvigionamento di beni e servizi. Questi accordi sono conclusi per stabilire le condizioni, soprattutto in termini di prezzi e quantità, a cui verranno aggiudicati specifici appalti in un determinato periodo di tempo. Essi sono stipulati tra una o più amministrazioni aggiudicatrici e uno o più operatori economici.

Infine, ulteriore sistema d'acquisto è l'asta elettronica. Si tratta di una modalità di aggiudicazione delle gare ad evidenza pubblica basata su un sistema telematico di negoziazione. Questo strumento si differenzia però dalle gare telematiche, disciplinate dal D.P.R. n. 101 del 2002 previsto dall'ordinamento italiano, perché non si configura come una procedura autonoma bensì come una tecnica che

---

<sup>10</sup> Di cui al cap.1 par. 2.1.2. di questo elaborato.

può essere utilizzata dall'amministrazione aggiudicatrice come fase ulteriore delle procedure di gara.

In prima battuta le amministrazioni sono chiamate a compiere una valutazione completa delle offerte, quindi, tutti gli offerenti che hanno presentato offerte ammissibili sono invitati a presentare nuovi prezzi e nuovi valori per via elettronica. Avrà inizio la gara on line con uno scambio di informazioni tra amministrazioni aggiudicatrici e offerenti, che si concluderà con l'aggiudicazione dell'appalto<sup>11</sup>.

Nel dicembre 2004, alla Direttiva è seguita l'approvazione del Piano d'Azione 29 per l'attuazione delle nuove norme in tema di appalti pubblici elettronici. Quest'intervento europeo era volto a affermare l'importanza di una corretta applicazione della disciplina dell'e-procurement per il raggiungimento di una piena integrazione comunitaria.

---

<sup>11</sup> E. BUSCEMI, *La centralizzazione degli acquisti e l'e-procurement*, in I. Cipolletta, S. Micossi, G. Nardozzi, S. Trento (a cura di), *Concorrenza bene pubblico* ricerca per il Convegno biennale 2006 del Centro studi Confindustria, Appalti, elettricità e gas, università, vol. II, 2005, p. 272.

Questo perché, essendo quello degli appalti pubblici un settore di fondamentale importanza nell'economia europea, l'obiettivo primario, per consentirne un buon funzionamento, era (ed è) quello di rendere più aperti e concorrenziali i mercati degli Stati membri.

A tal fine il Piano d'Azione si propone di assicurare che il mercato interno sia ben funzionante ed efficiente anche per lo svolgimento di gare di appalti effettuate elettronicamente. Tutto ciò con l'intenzione di realizzare, quanto prima, l'istituzione di un quadro internazionale per gli appalti pubblici elettronici e consentire una reale interoperabilità tra gli Stati membri che, mediante procedure unificanti, possa migliorare l'interscambio e l'interazione reciproca. I paesi sono tutt'oggi chiamati a lavorare a strategie e soluzioni interoperabili favorendo il dialogo sia a livello nazionale che europeo.

Il Piano auspicava altresì che i Governi degli Stati membri provvedessero a uno snellimento della normativa per gli appalti elettronici per agevolare l'accesso anche alle

piccole e medie imprese, altrimenti svantaggiate, rendendo le procedure più rapide ed economiche.

Nonostante i molteplici interventi comunitari, gli ostacoli amministrativi e tecnici che si frappongono ancora alla realizzazione degli appalti elettronici transfrontalieri sono numerosi, perciò, per farvi fronte, la Commissione europea ha cofinanziato la ricerca e adottato ulteriori strumenti pratici.

Tra questi possono menzionarsi il sistema PEPPOL<sup>12</sup> e iniziative quali l'e-CERTIS<sup>13</sup> e l'Open e-PRIOR<sup>14</sup>.

Il progetto PEPPOL viene lanciato nel 2008 dalla Commissione Europea per l'interoperabilità tra sistemi di e-procurement. Il fine di tale progetto è quello di migliorare e armonizzare il mercato degli acquisti pubblici europei, cosicché ogni operatore economico dell'Unione possa

---

<sup>12</sup> "Peppol" è l'acronimo di *Pan-European Public Procurement On-Line*.

<sup>13</sup> L'e-CERTIS è uno strumento di informazione on-line introdotto nel 2010 che fornisce informazioni su diversi certificati e attestati richiesti per le procedure di appalto. Scopo precipuo è quello di agevolare gli operatori economici e le amministrazioni aggiudicatrici nello scambio e nella comprensione delle informazioni e a trovare equivalenti validi.

<sup>14</sup> L'e-PRIOR è una piattaforma di e-procurement open-source che consente lo scambio di documenti strutturati relativi ai cataloghi, all'ordine e alla fatturazione elettronici tra la Commissione e i suoi fornitori.

partecipare agevolmente in modo totalmente telematico alla gara d'appalto elettronica di un'amministrazione pubblica di qualsiasi Stato membro. Pertanto, l'intenzione è quella di offrire un'infrastruttura e servizi informatici standardizzati su grande scala per organizzare e gestire appalti pubblici on-line a livello paneuropeo.

A tal fine, la gestione di questo progetto è stata assegnata a organismi pubblici di vari paesi dell'Unione.

Riguardo l'e-procurement e, più in generale l'e-government, l'Europa è intervenuta in varie altre occasioni fino all'introduzioni delle due recenti direttive n. 24 e n. 25 del 2014 di cui si tratterà in seguito.

### **3. L'e-procurement nell'esperienza italiana**

L'Italia ha anticipato l'attuazione dei principi e delle disposizioni contenute nelle direttive europee<sup>15</sup>, grazie a vari interventi normativi precedenti che hanno disciplinato la materia degli acquisti pubblici. L'informatizzazione e la

---

<sup>15</sup> Direttiva 2004/18.

sperimentazione di sistemi di e-procurement è iniziata ancor prima che fosse prevista una disciplina specifica della materia, infatti Consip, avendo già maturato buone competenze nel settore delle nuove tecnologie, s'è dotata, tramite una selezione basata su una gara comunitaria, di una infrastruttura tecnologica per i nuovi acquisti elettronici. In un primo momento, per ciò che attiene allo sfruttamento delle tecnologie di ultima generazione per la redazione di documenti e il perfezionamento di procedimenti amministrativi, si è avvalsa del testo unico in materia di documentazione amministrativa<sup>16</sup>. La Centrale unica ha inoltre, come già menzionato in questo elaborato, concluso online le convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 26 della legge n. 488/1999.

Nel tempo è però emersa la necessità di un intervento legislativo tale da consentire la realizzazione di un sistema normativo favorevole all'applicazione e allo sviluppo degli strumenti di e-procurement. A tal fine la legge 24 Novembre 2000 n. 340 ha disposto che fossero "definite le

---

<sup>16</sup> Decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000.



procedure di scelta del contraente e le modalità di utilizzazione degli strumenti informatici che le pubbliche amministrazioni possono utilizzare ai fini della acquisizione in via elettronica ed informatica di beni e servizi". A ciò conseguì, per volontà del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie e di Consip, l'elaborazione di un "Regolamento recante criteri e modalità per l'espletamento da parte delle amministrazioni pubbliche di procedure telematiche di acquisto per l'approvvigionamento di beni e servizi", Decreto del Presidente della Repubblica 4 Aprile 2002 n. 101.

Il D.P.R. n. 101/02 disciplina lo svolgimento di procedure telematiche di acquisto che consentono alle amministrazioni di effettuare approvvigionamenti di beni e servizi. Predispone soluzioni e strumenti elettronici e telematici che consentono la presentazione delle offerte da parte dei potenziali contraenti privati dell'amministrazione e la loro classificazione secondo criteri e metodologie predefinite.

Il regolamento disciplina inoltre le gare telematiche, che possono essere utilizzate anche per gli acquisti di importo superiore alla soglia comunitaria, e introduce il cosiddetto MEPA, il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione, come procedura utilizzabile per gli acquisti di beni e servizi aventi importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario<sup>17</sup>.

In materia sono poi intervenuti sia il Codice dei Contratti Pubblici<sup>18</sup> sia la Legge Finanziaria 2007. Il primo ha demandato a un apposito regolamento attuativo e di esecuzione, sia la disciplina delle procedure di acquisto interamente gestite con sistemi telematici, sia le regole di dettaglio per gli acquisti sotto la soglia comunitaria e per le procedure in economia.

La Legge Finanziaria 2007<sup>19</sup> ha stabilito che, per quanto riguarda gli impegni di spesa al di sotto della soglia di rilievo comunitario, le Amministrazioni centrali e

---

<sup>17</sup> Del MEPA e delle gare telematiche si tratterà nei paragrafi successivi.

<sup>18</sup> Decreto legislativo 163/2006.

<sup>19</sup> Legge 27 Dicembre 2006, n. 296.

periferiche dello stato<sup>20</sup> siano tenute ad effettuare i propri acquisti attraverso il MEPA a partire dal primo Luglio 2007<sup>21</sup>.

### **3.1. MEPA e procedure telematiche d'acquisto**

Il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione si inserisce nel Programma di Razionalizzazione della Spesa Pubblica avviato dal MEF<sup>22</sup> già nel 2000 per l'ottimizzazione degli acquisti della Pubblica Amministrazione. L'obiettivo era quello di garantire acquisti pubblici tramite procedure chiare, semplici e standardizzate, così da ridurre i costi unitari e raggiungere massima trasparenza e concorrenzialità.

Il MEPA è dunque uno strumento telematico di acquisto in cui, tramite l'utilizzo di cataloghi standard di prodotti e servizi offerti dai fornitori, i beni sono presentati ai futuri

---

<sup>20</sup> L'applicazione di questa norma non riguarda gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le istituzioni universitarie.

<sup>21</sup> L. BERTINI e A. VIDONI, *Il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione - MEPA scenario, funzionalità e linee di tendenza*, in *Quaderni Consip*, VI, 2007, p. 16 ss.

<sup>22</sup> Ministro dell'Economia e delle Finanze.

acquirenti. Le Pubbliche Amministrazioni possono così agevolmente cercare, confrontare e acquistare i prodotti proposti dai fornitori che devono essere abilitati a presentare i rispettivi cataloghi nella piattaforma.

Si tratta dunque di un mercato digitale selettivo poiché l'accesso e l'utilizzo è limitato a soggetti con specifici requisiti; specializzato perché volto a realizzare determinate esigenze procedurali e amministrative nell'ambito della funzione approvvigionamenti della Pubblica Amministrazione. Gli attori del mercato elettronico sono principalmente Pubbliche Amministrazioni e imprese, un ruolo importante è comunque riservato al MEF e a Consip. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze si occupa della definizione delle linee guida del programma e ha funzione di indirizzo e coordinamento.

Il ruolo di Consip è rappresentato da molteplici funzioni tra cui la progettazione, lo sviluppo e l'organizzazione del mercato elettronico; coordina l'attività del gestore del sistema ed emana la disciplina delle procedure di acquisto. Ruolo fondamentale nel MEPA è rivestito dalle Pubbliche

Amministrazioni ossia gli acquirenti di cui sono i principali interlocutori i fornitori. Questi ultimi sono imprese con requisiti minimi necessari per l'esercizio dell'attività e perché possano far parte del mercato elettronico, è necessario il conseguimento di una abilitazione, previa verifica del possesso di determinati requisiti, che dovrà essere mantenuta finché ci si avvarrà del MEPA.

Il mercato elettronico è utilizzabile esclusivamente per acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario e i contratti di acquisto, che le amministrazioni registrate potranno concludere, possono essere stipulati mediante due differenti procedure di acquisto. Proprio come nei mercati reali la scelta della procedura si basa su criteri di opportunità e legittimità. La prima modalità di acquisto è rappresentata dall'ordine diretto: l'amministrazione ha il potere di acquistare i beni e i servizi desiderati direttamente dai cataloghi predisposti dai fornitori.

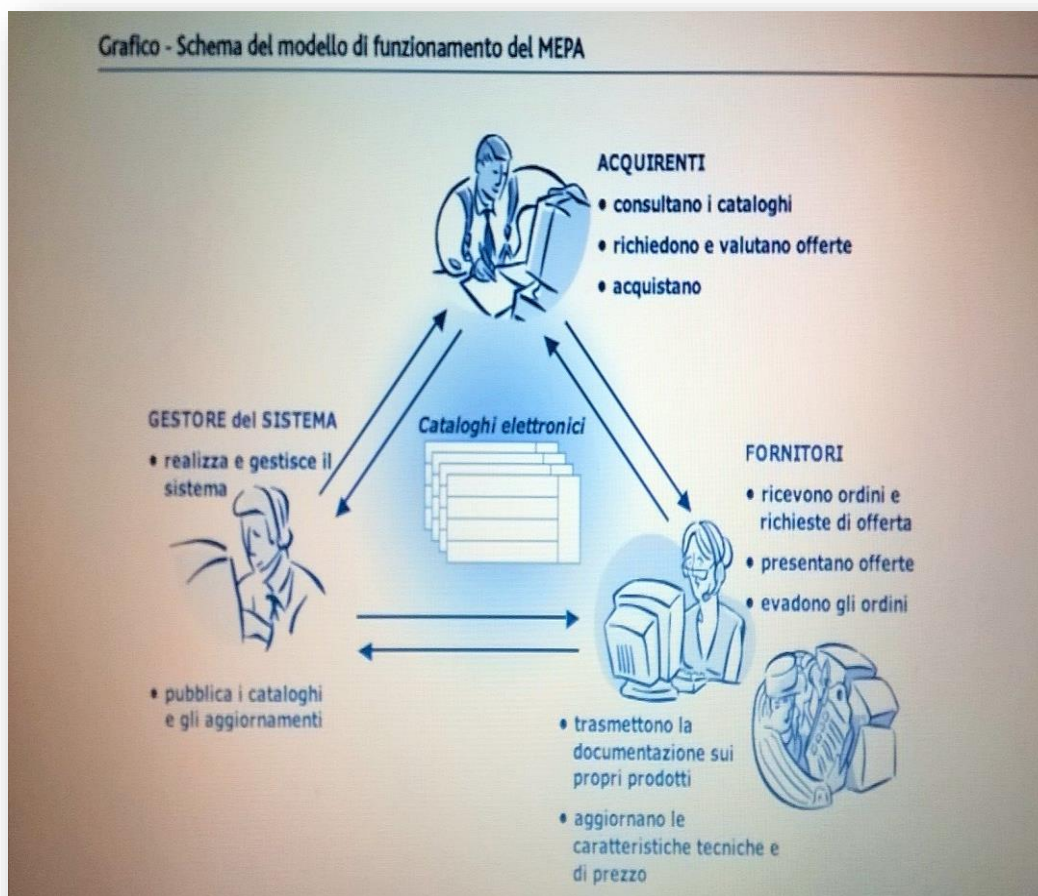
L'amministrazione che invece voglia richiedere ai fornitori abilitati diverse e ulteriori offerte, potrà avvalersi della procedura di Richiesta di Offerta (RdO).

Il sistema MEPA porta con sé innumerevoli benefici, dai cambiamenti organizzativi che le Pubbliche Amministrazioni hanno intrapreso adottando nuove scelte gestionali, alla maggiore attenzione verso standard di qualità richiesti per l'erogazione dei servizi. Le attività amministrative hanno potuto raggiungere maggior trasparenza e rapidità che hanno facilitato scambi di informazioni ed esperienze, promuovendo in tal modo una più ampia condivisione di best practices. Ulteriori vantaggi dovuti al livello di trasparenza raggiunto, sono la tracciabilità e il controllo della spesa: le amministrazioni dispongono di tutte le informazioni necessarie relative alle negoziazioni concluse. Notevoli sono altresì i risparmi in termini di risorse umane, strumentali e di costi dovuti a una più spiccata concorrenza tra i fornitori. Questi ultimi hanno potuto giovare di un ampliamento del mercato potenziale nell'ambito della PA, di un recupero della

competitività, della riduzione dei costi di vendita e dell'aggiornamento della propria offerta, mediante la possibilità di attuare nuove strategie commerciali attraverso i cataloghi elettronici.

Il MEPA è stato concepito come strumento complementare ai contratti quadro, predisposti da Consip per valori contrattuali superiori alla soglia comunitaria. Questi due strumenti rispondono a due diverse tipologie di spesa e di esigenze d'acquisto: le convenzioni ex art. 26 L. n. 488/1999 consentono di standardizzare e aggregare la domanda delle PA per raggiungere un significativo risparmio dei costi unitari, a fronte di una maggiore rigidità contrattuale rispetto alle esigenze delle singole amministrazioni; il Mercato Elettronico, invece, è maggiormente flessibile per ciò che attiene all'ampiezza e alla specificità dei prodotti e alla possibilità di personalizzazione delle condizioni di fornitura. In questa piattaforma le imprese fornitrici contrattano in totale

autonomia con gli acquirenti stabilendo ogni elemento della propria strategia commerciale<sup>23</sup>.



<sup>23</sup> L. BERTINI e A. VIDONI, *Il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione - MEPA scenario, funzionalità e linee di tendenza*, in *Quaderni Consip*, VI, 2007, p. 40 ss.



### **3.2. Le gare telematiche**

Il DPR n. 101 del 2002 disciplina anche le cosiddette "gare telematiche". Esse rappresentano un sistema informatico di negoziazione al quale possono partecipare solo i soggetti autorizzati dall'amministrazione procedente sulla base di un bando di abilitazione previamente pubblicato.

Le gare telematiche consistono nella gestione di bandi e gare d'appalto attraverso l'utilizzo di strumenti informatici. La peculiarità di questa tipologia di gara è rappresentato dall'utilizzo di una piattaforma on-line di e-procurement e di strumenti di comunicazione digitali quali la firma digitale e la posta elettronica certificata. Ciò rende l'iter più efficiente, veloce e sicuro rispetto a quello tradizionale basato sull'invio cartaceo della documentazione.

Primo atto della procedura è la pubblicazione di un bando sul sito dell'amministrazione procedente, per abilitare i potenziali contraenti privati alle gare

telematiche. Il bando deve contenere l'indicazione di vari elementi tra cui i contenuti e le modalità di presentazione della domanda di abilitazione, in merito alla quale l'amministrazione dovrà deliberare dandone poi comunicazione all'utente.

L'amministrazione dovrà poi autorizzare la stazione appaltante affinché possa avvalersi delle procedure telematiche e, allo scadere del periodo di validità dell'abilitazione stessa, il sistema automaticamente la revoca.

La procedura telematica di acquisto si conclude con la pubblicazione dell'avviso di gara ad opera dell'amministrazione cui segue lo svolgimento effettivo della gara tramite procedure informatiche. Il responsabile del procedimento, previamente designato dall'amministrazione procedente, si occupa di tutto l'iter della procedura d'acquisto<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> G. CAMMAROTA, *La disciplina dell'e-procurement contenuta nel regolamento dettato con D.P.R. 4 aprile 2002, n. 101*, in *Amministrazione in Cammino*, 2002.

#### **4. Relazione della Commissione Europea sullo stato di interoperabilità raggiunto nel 2014 e obiettivi futuri**

Nel Dicembre 2010 la Commissione Europea ha adottato la Comunicazione “Verso l’interoperabilità dei servizi pubblici europei” per incentivare le pubbliche amministrazioni degli Stati membri a stabilire un approccio comune promuovendo l’interoperabilità per consentire a cittadini e aziende di beneficiare pienamente del Mercato Unico Europeo.

L'interoperabilità viene raggiunta quando, a seguito di processi unificanti e di scambio, più sistemi acquistino la capacità di cooperare e di scambiare tra loro informazioni e servizi in modo sinergico.

La Comunicazione include due allegati, l'EIS<sup>25</sup> e l'EIF<sup>26</sup>, che costituiscono una guida per le amministrazioni pubbliche dei vari Stati per la progettazione dei servizi

---

<sup>25</sup> European Interoperability Strategy.

<sup>26</sup> European Interoperability Framework.

pubblici europei e per la pianificazione della strategia di interoperabilità.

La maggior parte degli stati ha iniziato a dare attuazione ai programmi di cooperazione fra sistemi europei, raggiungendo buoni risultati. La verifica sui livelli di interoperabilità raggiunti, è stata compiuta dal National Interoperability Framework Observatory considerando i sei punti fondamentali, rappresentati dai Principi, dai Modelli Concettuali, dai Livelli, dagli Accordi e dalla Governance di Interoperabilità. Nella valutazione sfrutta anche i quadri nazionali di interoperabilità dei vari paesi, confrontandoli tra loro.

L'Italia, come Germania, Francia, Danimarca, Paesi Bassi, Spagna ed Estonia ha svolto un buon lavoro nell'inserimento di meccanismi e sistemi informatizzati ed elettronici nelle procedure pubbliche per l'erogazione di vari servizi sul piano nazionale.

Questi paesi, ad eccezione dei Paesi Bassi e dell'Estonia, stanno investendo risorse per raggiungere un

allineamento completo tra il programma nazionale e quello europeo, più ampio e ambizioso.

Sarà necessario ancora tempo per raggiungere un efficiente rete di sistemi cooperanti e sinergici che agevolino il completamento di un efficace Mercato Unico Europeo<sup>27</sup>.

## **5. Le novità introdotte dalla direttiva 24/2014/UE**

Il legislatore comunitario ha recentemente riformato la materia degli appalti pubblici con l'introduzione di tre direttive<sup>28</sup>.

Di maggiore interesse per ciò che riguarda i temi trattati, è la direttiva n. 24 del 2014 che abroga la precedente direttiva n. 18 del 2004 e stabilisce che sia riordinata la disciplina statale, razionalizzando il quadro normativo vigente redigendo un nuovo testo unico,

---

<sup>27</sup> Documento della Commissione Europea in tema di "eGovernment in the European Union", maggio 2015.

<sup>28</sup> La direttiva n. 23/2014 disciplina le concessioni di servizi e lavori, la n. 24/2014 gli appalti di forniture, servizi e lavori e la n. 25/2014 gli appalti di forniture, servizi e lavori nei settori speciali.

denominato "Codice degli appalti pubblici e delle concessioni"<sup>29</sup>, che abrogherà totalmente quello attualmente in vigore.

L'intervento europeo opera su diversi fronti: facilita l'accesso delle Piccole Medie Imprese al mercato degli appalti, favorisce la realizzazione degli obiettivi fissati nel piano europeo "Europa 2020"<sup>30</sup> per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e promuove l'utilizzo delle nuove tecnologie per il raggiungimento di una maggiore dematerializzazione delle procedure d'acquisto.

La recente riforma è ispirata a due importanti caratteri, quali la semplificazione e la flessibilità. Queste caratteristiche trovano attuazione attraverso misure volte alla promozione dell'utilizzo di mezzi elettronici per le comunicazioni e l'aggiudicazione degli appalti, degli

---

<sup>29</sup> Era prevista l'emanazione di un nuovo Regolamento attuativo del futuro Codice degli appalti pubblici ma, ad oggi, si sta pensando di farne a meno.

<sup>30</sup> Con 'Europa 2020', il Consiglio Europeo ha pianificato la strategia per una crescita "intelligente, sostenibile e inclusiva". Questo piano si basa su una crescita che sia intelligente, sviluppando un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione; sostenibile, promuovendo un moderato sfruttamento delle risorse e dell'ambiente; inclusiva, incoraggiando un'economia ad alto tasso occupazionale motivo di coesione sociale e territoriale.

interventi che incentivano l'aggregazione della domanda di prodotti e la costante e progressiva modernizzazione di tutte le procedure. Ciò affinché si raggiunga un livello di trasparenza tale da disincentivare le prassi commerciali scorrette.

In particolar modo, la flessibilità della riforma si manifesta con la previsione di diversi strumenti d'individuazione del contraente: la procedura competitiva con negoziazione con pubblicazione i cui presupposti sono equiparati a quelli del dialogo competitivo<sup>31</sup>, e il partenariato per l'innovazione<sup>32</sup>, nuova forma di procedura per gli appalti innovativi che si applica alle commesse il cui l'oggetto non è disponibile sul mercato. Resta ferma la procedura con negoziato senza la previa pubblicazione, subordinata a specifiche condizioni.

Per ciò che attiene l'utilizzo di strumenti elettronici telematici nelle procedure, le direttive ne prevedono l'uso per la trasmissione delle offerte, per le comunicazioni

---

<sup>31</sup> Direttiva 24/2014 art. 26 "scelta delle procedure".

<sup>32</sup> Direttiva 24/2014 art. 31 "partenariato per l'innovazione".

necessarie alle procedure di aggiudicazione effettuate dalle centrali di committenza, per le varie comunicazioni e per lo scambio di informazioni, ad eccezione di talune ipotesi residuali espressamente menzionate.

Il legislatore comunitario ha altresì affiancato ai già presenti contratti quadro, al sistema dinamico d'acquisto e alle aste elettroniche, i cataloghi elettronici, per la presentazione di prodotti e delle informazioni ad essi relative.

Anche la modernizzazione delle procedure rappresenta un settore d'intervento della riforma che ha ridotti i tempi di attesa per la ricezione delle offerte e ha previsto la possibilità, per le amministrazioni aggiudicatrici, di esaminarle prima della verifica dell'assenza di cause di esclusione<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Questa novità consente alle amministrazioni aggiudicatrici, che si avvalgono di procedure aperte, di vagliare le offerte prima ancora di verificare l'assenza di cause di esclusione e il rispetto dei criteri di selezione. Il Consiglio di Stato ha finora tracciato un indirizzo in evidente contrasto con l'impostazione europea, ritenendo che la verifica del rispetto dei requisiti generali deve avvenire in via prioritaria rispetto alla valutazione delle offerte economiche. Ciò affinché l'amministrazione non adotti decisioni discrezionali a gara conclusa. Il legislatore comunitario, conoscendo la problematica, ha stabilito che le amministrazioni aggiudicatrici dovranno assicurare che la



Le amministrazioni possono altresì usufruire di consultazioni preliminari di mercato prima che sia avviata una procedura di appalto. Potranno pertanto essere organizzate consultazioni per preparare gli appalti e fornire informazioni ulteriori agli operatori economici, avvalendosi, se necessario, di consulenze<sup>34</sup> di esperti o autorità indipendenti.

Il legislatore europeo, infine, introduce il documento di gara unico europeo, un'autodichiarazione con cui gli operatori economici, dichiarando il possesso di requisiti richiesti, possono prendere parte alle gare nel mercato unico e ridefinisce i criteri di aggiudicazione, applicando il criterio dell' "offerta economicamente più vantaggiosa", o meglio, del "miglior rapporto qualità/prezzo", considerando il rapporto costo/efficacia. Vengono analizzati costi, elementi qualitativi, ambientali e sociali connessi

---

verifica dell'assenza di cause di esclusione e del rispetto dei criteri di selezione avvenga con imparzialità e trasparenza. In tal modo nessun appalto sarà aggiudicato a un offerente che sarebbe dovuto essere escluso o che non soddisferà i criteri di selezione fissati dall'amministrazione aggiudicatrice.

<sup>34</sup> Di tali consulenze le amministrazioni possono avvalersi fintanto che non determinino l'effetto di falsare la concorrenza e non violino i principi di non discriminazione e di trasparenza.

all'oggetto dell'appalto al fine di sostenere la qualità e l'innovazione negli appalti pubblici, senza trascurare gli aspetti ambientali e sociali<sup>35</sup>.

La direttiva in questione non è ancora stata attuata, è oggetto di un disegno di legge contenente la delega al Governo per la sua attuazione ed è stato fissato al 18 febbraio 2016 il termine per il recepimento della stessa.

---

<sup>35</sup> N. TORCHIO, *Le nuove direttive europee in materia di appalti e concessioni*, Relazione tenuta per il Corso di formazione sui contratti pubblici per il personale di magistrature della Corte dei Conti, 12-13 maggio 2014. Reperibile sul sito web: <http://www.lineeavcp.it/wp-content/uploads/2014/06/leggi-il-documento-completo5.pdf>.

## **Capitolo III**

### **CENTRALI DI COMMITTENZA TERRITORIALI**

#### **1. Dal “Modello Consip” alle “aggregazioni d’acquisto”**

Le norme che disciplinano la Consip sono state oggetto di varie modifiche. Le ragioni di tali cambiamenti vanno ricercate in ambiti di diversa natura quali, in particolar modo, quello delle politiche finanziarie e quello della riforma costituzionale del 2001.

Le prime sono state dirette al contenimento della spesa pubblica, soprattutto nel settore degli acquisti di beni e servizi. Tale obiettivo è stato perseguito mediante la semplificazione delle procedure, rese altresì più rapide e trasparenti e attraverso la diffusione e l'utilizzo delle tecnologie.

Ruolo importante è stato rivestito anche dalla progressiva attuazione del Titolo V della Costituzione per come modificato dalla riforma del 2001. La modifica in

parola ha focalizzato il suo intervento sui rapporti tra istituzioni appartenenti a livelli diversi, consolidando, da un lato, il principio autonomistico, dall'altro, invece, imponendo il rispetto della sussidiarietà e della leale collaborazione tra i diversi livelli istituzionali.

Dunque, in un primo momento il legislatore offre l'opportunità alle amministrazioni sub statali di costruire aggregazioni di enti, idonei ad aderire e utilizzare le convenzioni in modo da realizzare una standardizzazione degli ordini di beni e servizi<sup>1</sup>.

Si fa riferimento ai commi 1 e 2 dell'art. 59 della legge finanziaria per il 2001<sup>2</sup>, nei quali era previsto che il Ministero dell'economia e delle finanze potesse promuovere aggregazioni di enti decentrati di spesa<sup>3</sup> per

---

<sup>1</sup> D. COLACCINO, *L'approvvigionamento di beni e servizi tra modello Consip e centrali d'acquisto locali*, in L. Fiorentino e B.G. Mattarella (a cura di), *L'esternalizzazione delle gestioni amministrative nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, Maggioli, 2007, p. 105 ss.

<sup>2</sup> Legge 388/2000.

<sup>3</sup> Con riferimento a province, comuni, aziende sanitarie ed ospedaliere, università.

l'elaborazione di strategie comuni di acquisto di beni e servizi valevoli su parte del territorio nazionale<sup>4</sup>.

Quest'articolo rimase inattuato, ma fu poi richiamato dal comma 158 dell'unico articolo di cui è costituita la legge finanziaria per il 2006<sup>5</sup>. Ed è proprio con questo intervento che il legislatore attribuisce alle aggregazioni di enti decentrati di spesa forma e funzioni di centrali di acquisto<sup>6</sup>.

In base all'art. 1, comma 158, seguendo l'esempio della Consip, tali aggregazioni "espletano le funzioni di centrali di committenza in favore delle amministrazioni ed enti regionali e locali aventi sede nel medesimo ambito territoriale"<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Per l'attuazione della legge finanziaria per il 2001, si veda il D.M. 2 maggio 2001 che attribuisce a Consip il compito di promuovere l'aggregazione di enti decentrati di spesa.

<sup>5</sup> Legge 266/2005.

<sup>6</sup> E. PUCCIARELLI, *Lo Stato acquirente*, in M. GIUSTI e E. BANI (a cura di), *Complementi di diritto dell'economia*, Padova, CEDAM, 2008, p. 170.

<sup>7</sup> Si noti che resta in vigore l'articolo 3, comma 172, della legge Finanziaria 2004, secondo il quale: "Al fine di razionalizzare la spesa pubblica e favorire il rispetto del patto di stabilità interno, la Consip S.p.a., attraverso proprie articolazioni territoriali sul territorio, può fornire su specifica richiesta supporto e consulenza per le esigenze di approvvigionamento di beni e servizi da parte di enti locali o loro consorzi assicurando la partecipazione anche alle piccole e medie imprese locali nel rispetto dei principi di concorrenza".

Inoltre sono chiamate ad operare "valutazioni in ordine all' utilizzabilità delle convenzioni stipulate o degli acquisti effettuati ai fini del rispetto dei parametri di qualità-prezzo di cui all'articolo 26, comma 3, della legge 23 dicembre 1999, n. 488".

Dai suddetti interventi legislativi indubbiamente traspare coerenza con l'assetto del nostro paese ed emerge, inoltre, come il legislatore abbia preso atto della realtà di talune regioni nelle quali erano già state costituite centrali autonome variamente configurate, nonostante l'assenza di un'espressa previsione legislativa<sup>8</sup>.

Un ruolo importante è stato svolto dal sistema delle convenzioni quadro che hanno favorito la graduale razionalizzazione e centralizzazione del sistema degli acquisti anche a livello locale, valorizzando anche le potenzialità delle PMI<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> A titolo esemplificativo, si pensi al consorzio CSI-Piemonte.

<sup>9</sup> "Le centrali di acquisto, ove utilizzate in maniera equilibrata, potranno semplificare i compiti delle amministrazioni aggiudicatrici, riducendone altresì i costi di gestione, soprattutto per quelle di minor dimensione che non sempre sono attrezzate in modo adeguato per poter svolgere procedure competitive. Ed inoltre potranno favorire l'emersione di aree di spesa pubblica prima sottratte alla concorrenza in quanto, se considerate

La materia in questione è stata caratterizzata da ulteriori e più recenti interventi del legislatore.

Il primo intervento si ha con l'introduzione, nell'anno 2006, del decreto legislativo n. 163 recante "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE"<sup>10</sup>.

Successivamente, fu la legge finanziaria per l'anno 2007<sup>11</sup> che si occupò delle centrali di committenza territoriali, le quali hanno subito modifiche anche con leggi più recenti.

### **1.1. Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163**

Il Codice dei contratti pubblici ha recepito le direttive europee n. 17 e n. 18 del 2004 dalle quali emerge la volontà del legislatore, sia comunitario che nazionale, di disciplinare e inquadrare giuridicamente una serie di

---

singolarmente, di dimensione inferiore alla soglia comunitaria". Su tale punto si veda L. Fiorentino, *Le centrali di committenza*, in L. Fiorentino e C. Lacava (a cura di), *Le nuove direttive europee sugli appalti pubblici*, Ipsoa, 2004.

<sup>10</sup> Si fa riferimento al D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 2 maggio 2006, n. 100 e da ultimo modificato dal D.lgs. 26 gennaio 2007, n. 6.

<sup>11</sup> Legge 296/2006.

esperienze sviluppatesi negli ultimi anni in alcuni Stati europei, definendo in tal modo l'istituto delle aggregazioni di acquisto.

Per cominciare, la Centrale di committenza viene positivizzata dalla Direttiva comunitaria 18/2004 che, all'art. 1 par. 10, definisce come "un'amministrazione aggiudicatrice che acquista forniture e/o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici, o aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavoro, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici".

Il Codice dei contratti, in attuazione della direttiva comunitaria, all'articolo 3, comma 34, stabilisce che per "Centrale di committenza" debba intendersi l'amministrazione aggiudicatrice<sup>12</sup> che acquista forniture o servizi destinati ad amministrazione aggiudicatrice o altri enti aggiudicatori oppure aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi

---

<sup>12</sup> Ai sensi dell'articolo 3, comma 25, del Codice sono considerate "amministrazioni aggiudicatrici": l'amministrazione dello Stato; gli enti pubblici territoriali; gli altri enti pubblici non economici; gli organismi di diritto pubblico; le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti.



destinati ad amministrazione aggiudicatrice o altri enti aggiudicatori.

Tra le suddette centrali di committenza possono distinguersi le amministrazioni competenti a partire dalla fase della programmazione a quella di stipulazione del contratto e quelle, invece, che limitano la loro presenza alla fase dell'affidamento.

Tra queste ultime, ulteriore differenziazione si ha fra il caso in cui tra gli enti sia presente un rapporto di partenariato forte e il caso in cui vi sia un partenariato debole.

Il partenariato forte si ha quando le attribuzioni di centrale di committenza vengono conferite ad un organismo avente una soggettività autonoma e distinta da quella delle stazioni appaltanti. In questa ipotesi l'organismo autonomo svolge la procedura di affidamento e spetterà, invece, a ciascuna amministrazione associata o aderente la stipulazione dei singoli contratti d'appalto e la gestione del relativo rapporto contrattuale.

Si tratta, invece, di partenariato debole quando le stazioni appaltanti conferiscono, delegando le rispettive funzioni amministrative, ad una stazione appaltante, detta capofila, il ruolo di centrale di committenza. In questo caso sarà una delle stazioni appaltanti a rivestire il ruolo di centrale di committenza, privo però di autonomia soggettiva.

In ogni caso, entrambi i modelli di centrale di committenza agiscono su delega delle stazioni appaltanti mediante lo strumento del convenzionamento.

In materia, la disciplina del Codice non si conclude qui. Esso infatti, ai commi 1 e 2 dell'art. 33, stabilisce che le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori hanno altresì la possibilità di consorziarsi o associarsi, per acquisire lavori, servizi e forniture ricorrendo a centrali di committenza che sono obbligate ad osservare quanto stabilito dal Codice stesso.

Al comma 3 dello stesso articolo si afferma che le amministrazioni aggiudicatrici non possono affidare a soggetti pubblici o privati l'espletamento delle funzioni e

delle attività di stazione appaltante di lavori pubblici ma possono invece incaricare, tra le altre<sup>13</sup>, le centrali di committenza.

Infine, il comma 3 *bis* dell'art. 33, introdotto dal decreto legge 201/2011, e recentemente riformato, prevede l'obbligo di ricorrere alla centrale di committenza per tutti i Comuni non capoluogo di provincia<sup>14</sup>. Questa previsione estende notevolmente la portata territoriale della norma, dimostrando inoltre la volontà del legislatore di concentrare il più possibile gli acquisti al fine di razionalizzare al massimo la spesa pubblica.

I comuni interessati dovranno procedere all'acquisto di lavori, beni e servizi nell'ambito delle Unioni di Comuni<sup>15</sup> previste dall'art. 32 del T.U. 267 /2000, oppure costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni stessi e avvalendosi dei uffici competenti anche delle Province, o,

---

<sup>13</sup> Il tale compito può essere affidato anche ai SIIT e alle amministrazioni provinciali.

<sup>14</sup> In origine, erano obbligati solo "i Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti ricadenti nel territorio di ciascuna Provincia".

<sup>15</sup> Trattasi di Enti locali costituiti da due o più comuni, di norma confinanti, finalizzata all'esercizio associato di funzioni e servizi, si veda, in proposito l'art. 32, comma 1 del D.Lgs. 267/2000. L'Unione ha inoltre autonomia statutaria e potestà regolamentare.

in alternativa, ricorrendo ad un soggetto aggregatore, oppure, infine, ricorrendo alle Province ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56.

La costituzione di Unione di Comuni è un sistema abbastanza diffuso che dà vita ad un Ente locale autonomo che dovrà provvedere alla costituzione di una centrale di committenza, senza che i singoli enti di cui si compone debbano esprimersi al riguardo. Questi ultimi dovranno stipulare con l'Unione una convenzione tramite cui le verranno assegnati, con apposita delega, poteri, funzioni e competenze, creando un rapporto di partenariato forte.

Per ciò che attiene alla possibilità per i comuni non capoluogo di provincia di ricorrere ad un apposito accordo consortile, si noti la palese contraddizione con quanto stabilito dalla legge finanziaria per il 2010<sup>16</sup> che sopprime i consorzi di funzioni tra gli Enti locali. Pertanto si ritiene che per "accordi consortili" debba intendersi l'opportunità, per i Comuni obbligati, di istituire una centrale di committenza sottoscrivendo una convenzione tra loro.

---

<sup>16</sup> Art. 2, 186° comma, lett. e, legge n. 191 del 2009.

Ricorrere al convenzionamento fa sì che gli enti aderenti deleghino le rispettive funzioni amministrative e il ruolo di centrale di committenza ad una di essi, senza però che la stessa acquisisca soggettività propria o diventi un centro esclusivo di imputazione di rapporti intercorrenti con le imprese partecipanti alla gara. Tanto che gli atti della procedura verranno imputati anche alle altre amministrazioni, che diventeranno così legittimati passivi in un eventuale giudizio.

L'art. 33 comma 3 *bis* offre ai Comuni anche la possibilità di acquisire lavori, servizi e forniture ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle Province. Queste due opportunità, in precedenza non previste, sono state introdotte rispettivamente dal D.L. 66/2014<sup>17</sup> convertito dalla L. 23 giugno 2014, n. 89, e dalla L. 56/2014<sup>18</sup> che ha reso possibile anche per le Province istituire una centrale di committenza. Questa scelta desta perplessità poiché, in base alla medesima legge, molte Province saranno

---

<sup>17</sup> Di cui si tratterà nell'ultimo paragrafo di questo capitolo.

<sup>18</sup> Legge 7 aprile 2014, n. 56.

sostituite dalle Città Metropolitane e, in alcune regioni, soppresse.

Ad ogni modo, qualora venga attuata la modifica apportata dalla legge, tra la Provincia e i soggetti aderenti si instaurerebbe un rapporto di partenariato "forte". Pertanto, essa costituirebbe un autonomo centro di imputazione di interessi, come nel caso delle Unioni di Comuni.

Con la disciplina trattata, il Codice recepisce le direttive comunitarie, proponendosi inoltre di coordinare il nuovo istituto con la realtà consolidata del modello Consip. Tanto che, ai fini dell'applicazione dell'articolo 33, si stabilisce che la normativa vigente relativa alla Consip debba rimanere invariata.

L'entrata in vigore del comma 3 *bis*, inizialmente prevista per il 31 marzo 2012, è stata oggetto di numerose proroghe, di cui l'ultima<sup>19</sup>, molto recente, fissa al 1°

---

<sup>19</sup> Legge 107/2015.

novembre 2015 la data di entrata in vigore della disposizione.

### **1.2. Legge Finanziaria 2007: “sistema a rete”**

Il comma 455 dell’art. 1 della legge finanziaria per il 2007<sup>20</sup>, funge da collegamento tra le leggi finanziarie che l’hanno preceduta e il Codice degli appalti sulle centrali di committenza.

In particolare, il legislatore ha inteso attribuire alle regioni la facoltà di costituire centrali d'acquisto, anche unitamente ad altre regioni, che operino nel rispetto della disciplina dettata dal Codice dei contratti pubblici. Le centrali che vengono costituite operano a favore delle amministrazioni e degli enti regionali, degli enti locali, degli enti del Servizio Sanitario Nazionale, nonché delle altre pubbliche amministrazioni aventi sede nel medesimo territorio.

---

<sup>20</sup> Legge 296/2006.

I commi successivi specificano inoltre che le centrali in questione, operando a favore degli ambiti territoriali di competenza, dovranno stipulare le convenzioni di cui al già menzionato art. 26 L. 488/1999. Il sistema delle convenzioni fino ad allora utilizzato da Consip viene applicato anche alla realtà territoriale.

Le regioni, nella costituzione delle centrali d'acquisto, dovranno scegliere quale modello di esternalizzazione<sup>21</sup> attuare. Se un modello "debole", costituendo società partecipate sul modello Consip oppure istituendo agenzie regionali<sup>22</sup>, o un modello "forte", affidando la gestione degli acquisti ad un soggetto formalmente e sostanzialmente privato, anche attraverso la costituzione di società miste.

Infine, il comma 457 dell'art. 1, specifica che "Le centrali regionali e la Consip S.p.A. costituiscono un sistema a rete, perseguendo l'armonizzazione dei piani di razionalizzazione della spesa e realizzando sinergie

---

<sup>21</sup> Si ha esternalizzazione quando viene conferito a terzi lo svolgimento di un'attività.

<sup>22</sup> Un esempio è rappresentato dall'Intercent Emilia Romagna, agenzia dotata di personalità giuridica e autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa e contabile, soggetta all'amministrazione regionale che svolge su essa funzioni di indirizzo e controllo.



nell'utilizzo degli strumenti informatici per l'acquisto di beni e servizi”.

Il legislatore auspica che si utilizzino sempre più, e con maggior competenza, sistemi di scambio reciproco di informazioni e conoscenze tra la Centrale unica e le varie centrali regionali, cosicché si possano armonizzare e omogenizzare i livelli degli strumenti utilizzati e, conseguentemente, dei servizi forniti<sup>23</sup>.

A tal fine, spetta a Consip S.p.A. il fondamentale ruolo di promotore e divulgatore del *know how* sviluppato durante la sua attività, a sostegno delle centrali territoriali<sup>24</sup>.

I programmi per lo sviluppo della rete delle centrali di acquisto della pubblica amministrazione, dovranno essere approvati di anno in anno dalla Conferenza permanente per i rapporti Stato, regioni e province autonome di Trento e di Bolzano, che è altresì incaricata di definire le modalità e di

---

<sup>23</sup> L. BERTINI e A. VIDONI, *Il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione - MEPA scenario, funzionalità e linee di tendenza*, in *Quaderni Consip*, VI, 2007, p. 20 ss.

<sup>24</sup> E. PUCCIARELLI, *Lo Stato acquirente*, in M. GIUSTI e E. BANI (a cura di), *Complementi di diritto dell'economia*, Padova, CEDAM, 2008, p. 171.

monitorare il raggiungimento dei risultati rispetto agli obiettivi preposti.

### **1.3. La direttiva 24/2014/UE in materia di centrali di committenza**

Dopo il Codice dei contratti pubblici e la Finanziaria per il 2007, che hanno tracciato e fissato i punti fondamentali della disciplina, il legislatore europeo è intervenuto in materia con la Direttiva 24/2014 UE<sup>25</sup>, con cui ha abrogato la precedente direttiva<sup>26</sup> e apportato ulteriori novità in merito all'aggregazione della domanda.

La disposizione, rivolgendosi a due o più amministrazioni aggiudicatrici, offre loro la possibilità di "eseguire" congiuntamente alcuni appalti specifici nonché nuove e specifiche norme in materia di appalti transfrontalieri congiunti<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici.

<sup>26</sup> Direttiva del 31 marzo 2004, n. 18.

<sup>27</sup> D. CASALINO, *Piccole e medie imprese tra opportunità e sfide: Consip e altri aggregatori, nuovi canali di accesso alla domanda pubblica*, in *Quaderni Consip*, I, 2015, p. .12 ss.

L'appalto congiunto può assumere diverse forme, quella dell'appalto coordinato<sup>28</sup> oppure dell'elaborazione di specifiche tecniche comuni per lavori, forniture o servizi che saranno appaltati da varie amministrazioni aggiudicatrici<sup>29</sup>. Altrimenti, le amministrazioni aggiudicatrici interessate possono attuare congiuntamente un'unica procedura d'appalto agendo in comune o affidando ad un'amministrazione aggiudicatrice la gestione della procedura d'appalto in nome di tutte le amministrazioni coinvolte.

Questo non va ad incidere sulla permanenza delle centrali di committenza che, in quanto tradizionale figura di aggregazione di acquisto, rimane tale ed anzi viene accresciuta e valorizzata sia nella definizione che nelle funzioni.

La Direttiva offre una definizione di Centrale di committenza più ricca della precedente, definendola come

---

<sup>28</sup> Si ha appalto coordinato quando le amministrazioni coordinano l'esercizio delle rispettive funzioni per il raggiungimento di un risultato comune in modo complementare e sinergico, collaborando reciprocamente.

<sup>29</sup> In questo caso, ciascuna delle amministrazioni aggiudicatrici attua una procedura d'appalto distinta.

amministrazione aggiudicatrice che “fornisce attività di centralizzazione delle committenze” e anche “attività di committenza ausiliarie”.

Dunque, le centrali possono svolgere le loro attività direttamente, come centri d’acquisto per le amministrazioni aggiudicatrici, oppure come intermediari che si occupano di aggiudicare contratti avvalendosi degli accordi quadro, o, infine, realizzando sistemi dinamici di acquisizione ai quali le amministrazioni aggiudicatrici aderiranno.

Per quanto riguarda la nuova competenza attribuita a questi organismi, la norma specifica che le “attività di committenza ausiliarie” sono attività che consistono nella prestazione di supporto alle attività di committenza.

Queste sono attività di sostegno che possono essere costituito dalla predisposizione di infrastrutture tecniche che consentono di aggiudicare appalti o di concludere accordi quadro, o, in alternativa, da consulenza sullo svolgimento o sulla progettazione delle procedure di gara.

Anche la preparazione e la gestione delle procedure di appalto in nome e per conto dell'amministrazione interessata, rappresenta un'attività di committenza ausiliaria.

La Direttiva mira anche ad agevolare la cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici con il fine di valorizzare i benefici del mercato interno e creare opportunità commerciali transfrontaliere.

Ciò è dovuto alla costante situazione di difficoltà giuridiche e pratiche che ostacolano gli acquisti presso le centrali di committenza in altri Stati membri o l'aggiudicazione congiunta di appalti pubblici, limitando l'attività delle amministrazioni.

A tal fine sono predisposte nuove e particolari norme in materia di appalti transfrontalieri congiunti.

Queste definiscono le condizioni per l'utilizzo transfrontaliero delle centrali di committenza e specificano la normativa relativa agli appalti in caso di procedure congiunte transfrontaliere.

Gli Stati membri potranno stabilire in quale forma le amministrazioni aggiudicatrici potranno utilizzare le "attività di centralizzazione delle committenze" offerte da una centrale di committenza ubicata in un diverso Stato membro, se solamente nella forma di "acquisizione di forniture e/o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici" o nella forma di "aggiudicazione di appalti o la conclusione di accordi quadro per lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici"<sup>30</sup>.

## **2. Verifica dell'Avcp sullo stato di attuazione del sistema a rete**

La relazione<sup>31</sup> costituisce il rapporto conclusivo al Consiglio dell'indagine condotta dalla Direzione Generale Servizi e Forniture avente per oggetto l'esame dell'attività

---

<sup>30</sup> N. TORCHIO, *Le nuove direttive europee in materia di appalti e concessioni*, Relazione tenuta per il Corso di formazione sui contratti pubblici per il personale di magistrature della Corte dei Conti, 12-13 maggio 2014. Reperibile sul sito web: <http://www.lineeavcp.it/wp-content/uploads/2014/06/leggi-il-documento-completo5.pdf>.

<sup>31</sup> Censimento e analisi dell'attività contrattuale svolta nel biennio 2007-2008 dalle Centrali di Committenza Regionali e verifica dello stato di attuazione del sistema a rete Approvato dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 27/28 gennaio 2010.

contrattuale svolta delle centrali di committenza regionali nel periodo 2007-2008 e l'aggiornamento sullo stato di attuazione del progetto "Sistema a rete", promosso dal Ministero dell'economia nell'ambito del processo di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica con lo scopo di favorire lo sviluppo e l'utilizzo dello strumento dell'e-procurement per l'acquisizione di beni e servizi da parte delle amministrazioni locali.

Per ottenere un quadro sullo stato di attuazione del c.d. "Sistema a rete", presso la Conferenza Stato-Regioni sono state effettuate una serie di audizioni dei soggetti direttamente coinvolti nel progetto.

Nello specifico, sono state sentite la Centrale d'acquisto nazionale Consip e tre centrali d'acquisto regionali scelte in relazione a criteri di rilevanza dell'attività contrattuale in stato di attivazione.

Le informazioni che sono state acquisite nel corso delle audizioni effettuate hanno consentito di avere i seguenti aggiornamenti sullo stato dell'arte.

Consip ha riferito di fungere da Coordinatore del tavolo per gli aspetti normativo-legali e che i lavori che si sviluppano con le varie centrali, vengono iniziati con un confronto sistematico delle varie normative regionali in materia di centrali d'acquisto finalizzate allo sviluppo di una piattaforma di integrazione tra i diversi sistemi informativi regionali con quello nazionale di Consip.

Consip guida inoltre la definizione di linee guida per la stesura di criteri generali di armonizzazione della normativa nazionale e regionale.

Le centrali regionali, nel concorso delle audizioni, hanno riferito che di essere presenti ad uno o più tavoli tecnici relativi a vari settori, da quelli normativo legali ad altri relativi alle tecnologie e di alcuni lavori possono svolgere il ruolo di coordinatore.

Dalla verifica del Avcp, emerge come Consip e le varie centrali regionali si impegnino nella collaborazione reciproca, scambiandosi informazioni e collaborando per l'attuazione delle direttive e degli indirizzi prefissati.



Consip sulla base di anni d'esperienza e di attività nel settore degli acquisti di beni e servizi, ha l'onere di diffondere e condividere quanto più possibile le informazioni utili.

Le centrali territoriali, a loro volta, non hanno solo il compito di recepire e seguire quanto prestabilito, ma il sistema prevede per loro incarichi di responsabilizzazione, di approfondimento e di coordinamento di alcune tematiche.

Lo scambio e la cooperazione che emergono sul piano teorico, volto al confronto e alla formulazione di linee guida, dovrà seguire e costituire un'efficiente forma di interoperabilità quando poi si passa al piano pratico.

La relazione, se da un lato mostra l'impegno a livello di confronto teorico che Consip e le centrali territoriali stanno approfondendo nella realizzazione del sistema a rete, dall'altro, invece, non si può fare a meno di notare come sul piano pratico, delle procedure, vi sia un certo ritardo nell'attuazione del progetto.

Pertanto è ritenuta opportuna un'azione stimolatrice da parte delle Autorità, affinché si porti a compimento l'attuazione di un efficace Sistema a rete che perfezioni i livelli di interoperabilità, con un utilizzo sempre più incisivo dell'e-procurement.

### **3. Decreto-Legge 24 aprile 2014, n. 66 e successive modifiche**

Il Decreto legge n. 66/2014<sup>32</sup> "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale", c.d. decreto di "Spending Review Tre", introduce importanti provvedimenti finalizzati al contenimento della spesa pubblica, diretti ad incidere in particolar modo sulle modalità di acquisto di beni e servizi, sui pagamenti e sulle società partecipate della pubblica amministrazione, favorendo al contempo maggiore trasparenza nelle procedure amministrative.

---

<sup>32</sup> Decreto convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

La norma interviene su più fronti, con attenzione all'ambito della razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi, a quello attinente la fatturazione e i pagamenti della pubblica amministrazione e, a quello che più interessa in questa sede, riguardante la centralizzazione degli acquisti.

Il legislatore, con l'obiettivo di contenere la spesa pubblica per l'approvvigionamento, promuove gli acquisti centralizzati di beni e di servizi da parte di soggetti aggregatori.

È stata introdotta la nuova figura dei "soggetti aggregatori", centrali di committenza "qualificate" poiché tenute a presentare determinate caratteristiche tassativamente previste. L'art. 9, commi 1 e 2, del D.L. 66/2014, stabilisce che presso l'ex Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici, ora accorpata nell'Autorità nazionale Anticorruzione, venga introdotto l'elenco dei soggetti aggregatori.

Dell'elenco fanno parte, *ex lege*, Consip e una centrale di committenza per ciascuna regione<sup>33</sup>; il legislatore stabilisce, inoltre, che ne possono far parte anche le centrali di committenza istituite ai sensi dell'art. 33 del Codice dei contratti pubblici che siano però in possesso di particolari requisiti e che facciano richiesta di iscrizione.

Con D.P.C.M. sono definiti i requisiti per l'iscrizione, ed è istituito il Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori, che, coordinato dal Ministero dell'economia e delle finanze, stabilisce i compiti, le attività e le modalità operative dei nuovi soggetti aggregatori.

Sempre con D.P.C.M., da emanarsi annualmente, sono individuate le categorie di beni e di servizi nonché le soglie al superamento delle quali le amministrazioni statali, delle Regioni e degli Enti del Sistema Sanitario Nazionale dovranno obbligatoriamente avvalersi, rispettivamente, di Consip e del soggetto aggregatore di riferimento per lo svolgimento delle relative procedure.

---

<sup>33</sup> Se costituita ai sensi della legge 296/2006.

Gli Enti e le Amministrazioni pubbliche che non rispetteranno l'obbligo di acquisti centralizzati non potranno ottenere il codice identificativo di gara (CIG).

Questi nuovi soggetti, chiamati ad inserirsi nel panorama della razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi, non sono destinati a sostituire le centrali regionali di committenza già costituite, ma ad affiancarle poiché essi agiranno solo relativamente a "maxi-procedure" entro le categorie e le soglie loro affidate.

Perciò, al di fuori di tali procedure, resteranno operative le preesistenti centrali di committenza regionali; i Comuni non capoluogo di provincia rimarranno obbligati ad utilizzare lo strumento delle centrali uniche di committenza, mentre le altre stazioni appaltanti avranno la facoltà di indire procedure autonome nel rispetto delle convenzioni-quadro predisposte da CONSIP o dalle stesse centrali di committenza regionali.

Inoltre, il legislatore, per garantire l'effettiva realizzazione degli interventi di razionalizzazione della spesa pubblica, ha istituito il Fondo per l'aggregazione degli

acquisti di beni e servizi, destinato al finanziamento delle attività svolte dai soggetti aggregatori<sup>34</sup>.

L'Anac è recentemente intervenuta con due Determine<sup>35</sup> al fine di indirizzare i soggetti che si avvalgono del sistema, nell'applicazione temporanea delle norme vigenti, in attesa di futuri e imminenti modifiche.

In particolare, nella determina n. 3/2015, ha chiarito che il soggetto aggregatore costituirà una "forma evoluta della centrale di committenza", conservando entrambi la propria identità e le rispettive funzioni.

Inoltre, i soggetti aggregatori presenti sul territorio nazionale non potranno essere più di 35<sup>36</sup>, cifra tassativamente prevista dal 5° comma dell'art. 9.

---

<sup>34</sup> Si tratta di 10 milioni di euro per il 2015 e di 20 milioni di euro per il 2016.

<sup>35</sup> Determina n. 3 del 25 febbraio 2015 e Determina n. 11 del 23 settembre 2015.

<sup>36</sup> S. BIANCARDI, *Servizi e forniture guida operativa agli appalti*, Maggioli, 2015, p. 23 ss.

#### **4. Disegno di Legge di Stabilità 2016**

Sono trascorsi pochi giorni da quando il governo ha presentato il disegno di Legge di Stabilità per il 2016, testo ora oggetto di varie proposte di emendamenti.

Nel disegno di legge sono state inserite anche misure tese alla razionalizzazione e all'efficientamento della spesa pubblica per acquisti, al fine di rafforzare l'acquisizione centralizzata e riordinare i processi d'acquisto relativi all'ICT.

Pertanto, il legislatore stabilisce che, fino al 31 dicembre 2016 sarà possibile acquistare beni e servizi non rispettando le modalità previste dalla legge, purché si ricorra ad una procedura ad evidenza pubblica o ad una centrale di committenza e il contratto scelto preveda un corrispettivo inferiore almeno del 10% rispetto a i migliori corrispettivi indicati nelle convenzioni o accordi quadro stipulati da Consip S.p.A. e dalle Centrali regionali.

Il disegno di legge prosegue apportando modifiche a leggi precedenti in materia: inserisce tra i soggetti obbligati ad acquistare beni e servizi mediante le convenzioni quadro

gli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale e le agenzie fiscali di cui al decreto legislativo 300/1999; stabilisce che per gli acquisti di beni e servizi di importo pari o superiore a 1.000 € e al di sotto della soglia comunitaria, le amministrazioni sono tenute a fare ricorso al MEPA.

Inoltre, prevede espressamente che, "al fine di favorire la trasparenza, l'efficienza e la funzionalità dell'azione amministrativa, le amministrazioni pubbliche approvano, entro il mese di ottobre di ciascun anno, il programma biennale e i suoi aggiornamenti annuali degli acquisti di beni e di servizi di importo stimato superiore a 1.000.000,00 euro" , perciò le acquisizione non comprese nel suddetto programma non potranno essere finanziate, ad eccezione di quelle imposte da eventi imprevedibili o calamitosi o dipendenti da disposizioni di legge sopravvenute.

Come anticipato, il testo del disegno legge riserva un articolo al tema dell'ICT. L'obiettivo di razionalizzare i processi di approvvigionamento di beni e servizi relativi



all'ICT delle pubbliche amministrazioni, è perseguito attribuendo all'Agenzia per l'Italia Digitale<sup>37</sup> il compito di redigere un piano triennale dell'*Information e communication technology* "recante il quadro dei principali interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche" e queste ultime, nel rispetto dei principi e delle indicazioni del suddetto piano, sono chiamate a redigere il loro che dovrà essere approvato dall'Agenzia.

---

<sup>37</sup> L'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) ha il compito di garantire la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana (in coerenza con l'Agenda digitale europea) e contribuire alla diffusione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, favorendo l'innovazione e la crescita economica. Reperibile in <http://www.agid.gov.it/agid>.

## **Conclusioni**

Terminata l'esposizione della disciplina vigente in materia di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche, nonché di tutte le modifiche da essa subite, è possibile fare alcune considerazioni in merito agli effetti, positivi e negativi, da essa prodotti.

Iniziando l'analisi dall'introduzione del sistema di *e-procurement*, si può certamente affermare che tale novità abbia avuto effetti positivi quali la semplificazione delle procedure d'acquisto, rendendole, al contempo, più rapide, trasparenti e concorrenziali.

Anche il sistema Consip, nel suo complesso, ha riscontrato successo grazie agli strumenti offerti, con riferimento, in particolar modo, alle convenzioni quadro e al MEPA.

Le prime consentono notevoli risparmi economici sugli acquisti e un buon rapporto qualità/prezzo ma, a causa della loro forma contrattuale, sono strumenti poco flessibili

poiché le amministrazioni non possono negoziare le condizioni direttamente con i fornitori, perciò tendono alla standardizzazione merceologica rispondendo parzialmente alle esigenze delle pubbliche amministrazioni.

Il MEPA, al contrario, garantisce flessibilità e personalizzazione dell'acquisto, quindi una maggiore soddisfazione delle richieste degli utenti, oltre a consentire risparmi in termini di tempo e di gestione, *par condicio* e competitività tra i fornitori, nonché la possibilità di monitorare costantemente la spesa pubblica.

Dunque, l'aggregazione della domanda ha offerto alle pubbliche amministrazioni il vantaggio di ottenere risparmi di spesa sui costi unitari dei prodotti, sui costi interni di gestione e pubblicizzazione delle procedure di gara e un notevole accorciamento dei tempi di acquisto con la conseguente diminuzione dei casi di contenzioso, a loro volta motivo di spesa.

Ma il tema più dibattuto è certamente quello relativo al pregiudizio che l'attuale sistema di centralizzazione degli acquisti reca alle Piccole e Medie Imprese, che subiscono

una forte limitazione alla partecipazione al mercato pubblico.

Per tali imprese, le maggiori difficoltà sono rappresentate dall'innalzamento delle dimensioni degli appalti a cui consegue l'imposizione di requisiti più stringenti, in termini di fatturato, per la partecipazione alle gare, nonché dalla riduzione dei finanziamenti per opere infrastrutturali minori e dalle ridotte concessioni di credito offerte dalle banche.

A queste criticità si aggiungano la complessità delle pratiche burocratiche e il ritardo nei pagamenti da parte delle amministrazioni.

Consip nel 2014 aveva apportato qualche modifica per agevolare l'accesso e la partecipazione delle PMI al MEPA, come l'eliminazione del requisito di capacità economico/finanziaria per le imprese che si abilitano e la possibilità di abilitazione per le Reti di impresa, ma sono stati interventi isolati, non compresi in un'azione pianificata tesa al sostegno delle PMI.

Consip ha ritenuto più efficaci altri strumenti, come la suddivisione dei contratti in più lotti così da abbassare i requisiti di partecipazione riducendo al contempo il rischio d'impresa degli aggiudicatari. Per rafforzare il suddetto strumento, la Centrale ritiene altrettanto utile l'inserimento di un vincolo al numero massimo di lotti che un singolo partecipante può aggiudicarsi nella stessa procedura.

Questi interventi sono auspicati anche dalla nuova Direttiva appalti, in corso di recepimento, benché destino qualche perplessità: in tal modo, infatti, si produce una frammentazione dei lotti, operazione di segno contrario rispetto alla logica di aggregazione sposata dal legislatore per contenere la spesa.

Stessa riflessione può farsi rispetto all'utilizzo dello strumento del subappalto che, se da un lato consente la partecipazione al mercato pubblico delle Piccole e Medie imprese, dall'altro produce l'aumento della spesa pubblica, la riduzione della trasparenza ottenuta con le manovre di razionalizzazione della spesa stessa, e il conseguente

incremento del rischio di infiltrazioni della criminalità organizzata e di corruzione.

Assieme a questi strumenti, Consip pensa anche alla possibilità di favorire le PMI incentivando i raggruppamenti temporanei di imprese che soddisfino il requisito tecnico richiesto attraverso la somma dei relativi singoli importi di fatturato.

C'è inoltre chi, avendo analizzato la disciplina di altri Paesi, europei e non, (Gustavo Piga) ritiene che "bisogna proteggere le PMI nel solo modo possibile, riservando esclusivamente a loro quote d'appalti".

Il legislatore è dunque chiamato ad intervenire su vari fronti, rispondendo ad esigenze interne ed europee, e la grande opportunità, da sfruttare, è rappresentata dal recepimento, entro aprile 2016, delle Direttive UE del 2014, in forza delle quali potrà essere adottato il nuovo "Codice degli appalti pubblici e delle concessioni" interamente abrogativo e sostitutivo dei provvedimenti attualmente in vigore, benché si paventi la possibilità che

il Governo si limiti a provvedere ad un mero recepimento della Direttiva per evitare ritardi e conseguenti sanzioni.

## **Bibliografia**

G. L. ALBANO e F. ANTELLINI RUSSO, *Public Procurement e Politica Economica*, in *Quaderni Consip*, V, 2009, p. 4;

L. BERTINI e A. VIDONI, *Il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione - MEPA scenario, funzionalità e linee di tendenza*, in *Quaderni Consip*, VI, 2007, p. 16;

S. BIANCARDI, *Servizi e forniture guida operativa agli appalti*, Maggioli, 2015, p. 23 ss;

E. BUSCEMI, *La centralizzazione degli acquisti e l'e-procurement*, in I. Cipolletta, S. Micossi, G. Nardozi, S. Trento (a cura di), *Concorrenza bene pubblico ricerca per il Convegno biennale 2006 del Centro studi Confindustria, Appalti, elettricità e gas, università*, vol. II, 2005, p. 243 ss;



G. CAMMAROTA, *La disciplina dell'e-procurement contenuta nel regolamento dettato con D.P.R. 4 aprile 2002, n.101*, in *Amministrazione in Cammino*, 2002;

D. CASALINO, *Piccole e medie imprese tra opportunità e sfide: Consip e altri aggregatori, nuovi canali di accesso alla domanda pubblica*, in *Quaderni Consip*, I, 2015, p. 12 ss;

A.CASINELLI, *L'e-government*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, p. 239;

D. COLACCINO, *L'approvvigionamento di beni e servizi tra modello Consip e centrali d'acquisto locali*, in L. Fiorentino e B.G. Mattarella (a cura di), *L'esternalizzazione delle gestioni amministrative nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, Maggioli, 2007, p. 105 ss;

F. DI LASCIO (a cura di), *L'acquisto di beni e servizi nel vigente sistema delle competenze legislative*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, p. 475;

L. FIORENTINO, *Il modello Consip dopo la legge finanziaria 2004*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 270;

Id., *Il nuovo Provveditorato generale dello Stato*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, p. 1115;

Id., *La riforma delle procedure d'acquisto della pubblica amministrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, p. 82;

Id., *Le spese di funzionamento delle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, p. 357;

A. MASSARI e G. SORRENTINO, *Gli acquisti nei Comuni non capoluogo e il ricorso al MEPA*, Maggioli, 2015;

Id. e S. USAI, *Il mercato elettronico e gli acquisti di beni e servizi dopo la Spending Review*, Maggioli, 2013;

E. PUCCIARELLI, *Lo Stato acquirente*, in M. GIUSTI e E. BANI (a cura di), *Complementi di diritto dell'economia*, Padova, CEDAM, 2008;

N. TORCHIO, *Le nuove direttive europee in materia di appalti e concessioni*, Relazione tenuta per il Corso di formazione sui contratti pubblici per il personale di magistrature della Corte dei Conti, 12-13 maggio 2014. Reperibile sul sito web: <http://www.lineeavcp.it/wp-content/uploads/2014/06/leggi-il-documento-completo5.pdf>;

S. ZUCCOLOTTO, *Evoluzione storica del processo di acquisto della Pubblica Amministrazione*, in *Astrid Rassegna*, 2005, 10, reperibile su [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it);